



**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO**

JORGE RICARDO LUZ CUSTÓDIO

**OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA E O
APROVEITAMENTO DOS IMÓVEIS URBANOS,
À LUZ DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE**

CAXIAS DO SUL

2021

JORGE RICARDO LUZ CUSTÓDIO

**OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA E O
APROVEITAMENTO DOS IMÓVEIS URBANOS,
À LUZ DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul – Mestrado Acadêmico, como requisito necessário para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Aírton Guilherme Berger Filho

Coorientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

CAXIAS DO SUL

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

C987i Custódio, Jorge Ricardo Luz

Os instrumentos constitucionais de política urbana e o aproveitamento dos imóveis urbanos, à luz da função socioambiental da cidade e da propriedade [recurso eletrônico] / Jorge Ricardo Luz Custódio. – 2021.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

Orientação: Airton Guilherme Berger Filho.

Coorientação: Adir Ubaldino Rech.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.uces.br>

1. Direito urbanístico. 2. Política urbana - Serra, Região (RS). 3. Política ambiental. 4. Planejamento urbano - Aspectos jurídicos. I. Berger Filho, Airton Guilherme, orient. II. Rech, Adir Ubaldino, coorient. III. Título.

CDU 2. ed.: 349.44

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

**“OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA E O
APROVEITAMENTO DOS IMÓVEIS URBANOS, À LUZ DA FUNÇÃO
SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE”**

Jorge Ricardo Luz Custódio

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 25 de março de 2021.

Prof. Dr. Aírton Guilherme Berger Filho (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Ana Maria Paim Camardelo
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder saúde e serenidade para encarar mais este desafio.

À minha querida esposa, Melissa Guagnini Hoffmann Custódio, pelo companheirismo diário e apoio incondicional.

Ao meu amado filho, Heitor Hoffmann Custódio, pelo carinho de sempre e por fazer os meus dias melhores.

Aos meus adorados pais, por me fazerem acreditar que o ensino é a principal porta para o sucesso; e aos meus estimados irmãos, pelo cuidado e atenção permanente.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Airton Guilherme Berger Filho, e ao coorientador, Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech, por servirem de guia nesse longo trajeto, motivando, sugerindo e aconselhando de forma gentil e didática.

Aos caros professores, pelo entusiasmo e dedicação com que transmitiram os conhecimentos e, de forma especial, à querida professora Ana Maria Paim Camardelo, que tanto colaborou com esta ideia.

Aos colegas de turma, pelo convívio fraterno durante esse período.

À colega e amiga, Marciana Magni, pela parceria nos eventos e seminários e, especialmente, pelos constantes diálogos que auxiliaram nos rumos da pesquisa.

A todos os amigos, em especial ao Gyovanni Bortolini, Flori Chesani Júnior, Marcus Vinicius Boschi e Rafael Cândido Velasques Orozco, pelo incentivo e ajuda na concretização deste projeto.

As cidades são centros de vida social e política
onde se acumulam não apenas as riquezas
como também os
conhecimentos, as técnicas e as obras.

Henri Lefebvre

RESUMO

A aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana, especialmente, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, visam a promover o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos, de forma que se desenvolvam as funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana. Partindo-se dessas considerações, delimitou-se o problema de pesquisa questionando se, ou em que medida, os municípios da região serrana do Rio Grande do Sul, com população superior a 20 mil habitantes ou que integrem a Região Metropolitana da Serra, cuja legislação exige o plano diretor, utilizam esses instrumentos como ferramentas de gestão, capazes de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Assim, o objetivo da pesquisa foi analisar essas normas de ordem pública, abordando se tais mecanismos constituem-se em uma faculdade do Poder Público municipal ou em um poder-dever baseado no princípio da função socioambiental da propriedade, bem como verificar se os municípios da Serra estão empregando essas ferramentas para a efetividade da função socioambiental nos imóveis urbanos, proporcionando a dignidade humana a seus habitantes. O estudo foi desenvolvido a partir do método indutivo, partindo-se da experiência dos municípios da Serra Gaúcha, numa perspectiva quantitativa e qualitativa, eis que se apoiou em dados estatísticos referentes às cidades que adotavam ou não os instrumentos constitucionais de política urbana como modelo de gestão, bem como nos motivos pelos quais eram ou não utilizadas tais ferramentas. Ao mesmo tempo, este trabalho utilizou como técnica a análise documental direta e indireta, partindo-se especialmente do estudo do Estatuto da Cidade e dos planos diretores dos municípios pesquisados, assim como se serviu da observação direta extensiva, construída por intermédio de dados primários obtidos por meio de entrevistas estruturadas aplicadas nos mesmos municípios. Para fundamentar o estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento e leitura de publicações científicas, jurídicas e interdisciplinares. Ao final, concluiu-se que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade facultaram aos municípios a utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como forma de exigir do proprietário o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Portanto, trata-se de uma opção do Poder Público municipal e não obrigação daquele ente federado. Assim, em que pese a importância que essas ferramentas ocupam no planejamento urbano, nenhum dos municípios localizados na região serrana gaúcha aplicou tais mecanismos como ferramentas de gestão, de forma a exigir dos titulares dos imóveis urbanos o seu adequado aproveitamento, à luz da função socioambiental da cidade e da propriedade, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Dentre os motivos que contribuíram para a não aplicação dos instrumentos de política urbana por parte dos municípios pesquisados, destacam-se: a ausência de plano diretor no município; a omissão desses instrumentos no plano diretor; a inexistência de lei específica a respeito das citadas ferramentas e a inexistência naquelas localidades de déficit habitacional na zona urbana.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Função socioambiental da propriedade. Instrumentos de Política Urbana. Municípios da Serra Gaúcha. Plano Diretor.

ABSTRACT

The application of constitutional instruments of urban policy, especially the use of compulsory subdivision, construction or use; the taxation on urban building and land property that is progressive over time; and the expropriation through the payment of government securities, aim at fostering the appropriate use of urban real estate, so as to develop the socioenvironmental functions of the city and of the urban property. Based on these considerations, a research problem was formulated to investigate if, or to what extent, the municipalities of the Serra region in the State of Rio Grande do Sul, with population over 20,000 inhabitants or that are part of the Metropolitan Region of Serra, whose laws require a master plan, use these instruments as management tools capable of regulating the use of urban property to benefit the common good, the safety and well-being of citizens, as well as environmental balance. Within this context, the objective of this study is to analyze these governmental norms, to find out whether such mechanisms constitute a municipal government power, or a power-duty based on the principle of the socioenvironmental function of property, as well as to verify whether the municipalities of the Serra region are using such tools to the effectiveness of the socioenvironmental function in urban real estate, thus providing human dignity to its inhabitants. The study was developed following the inductive method, starting from the experience of the municipalities from Serra Gaúcha, adopting a quantitative and qualitative perspective, based on statistical data on the cities that used or did not use the constitutional instruments of urban policy as a management model, as well as on the reasons why such tools were or were not used. At the same time, this study used direct and indirect documentary analysis as a technique, based on the study of the City Statute and the master plans of the municipalities within the scope of the study, as well as on direct extensive observation, reached by means of primary data obtained through structured interviews conducted in the same municipalities. A bibliographical review was carried out to support the research, based on the study of scientific, legal and cross-disciplinary publications. The study concluded that the Federal Constitution of Brazil and the City Statute provide the municipalities with the possibility of using compulsory subdivision, construction or use as a way to require the appropriate use of urban land that is unconstructed, underused, or not used. Therefore, it is an option of the municipal government and not an obligation. Thus, in spite of the importance that these tools represent for urban planning, none of the municipalities located in the Serra region have used such mechanisms as management tools, as a way to require from the owners of urban real estate its appropriate use based on the socioenvironmental function of the city and of property, to benefit the common good, the safety and well-being of citizens, as well as environmental balance. Some of the major reasons that explain why the municipalities within the scope of this study have not used urban policy instruments are related to: the lack of a municipal master plan; the omission of these instruments in the master plan; the inexistence of a specific law about such tools and the inexistence of housing deficit in the urban areas of the studied municipalities.

Keywords: Right to the City. Socioenvironmental Function of Property. Urban Policy Instruments. Municipalities of Serra Gaúcha. Master Plan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Municípios integrantes do COREDE/Serra com população superior a 20 mil habitantes e integrantes da Região Metropolitana da Serra Gaúcha

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Municípios que dispõem de Plano Diretor

Gráfico 2 – Plano Diretor – Legislação que instituiu

Gráfico 3 – Plano Diretor – Revisão

Gráfico 4 – Situação dos municípios com relação ao direito à moradia

Gráfico 5 – Previsão dos instrumentos constitucionais de política urbana no Plano Diretor

Gráfico 6 – Situação dos municípios com relação aos motivos pela não aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEMADEN - Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
CF – Constituição Federal
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
ONU - Organização das Nações Unidas
PIB - Produto Interno Bruto
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH - Relatório de Desenvolvimento Humano
STF - Supremo Tribunal Federal
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A CIDADE COMO LOCAL IDEAL PARA VIVER	17
2.1	AS ORIGENS, CONCEITO E FINALIDADE DAS CIDADES.....	19
2.2	A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	32
2.3	O DIREITO À CIDADE	40
3	A PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL	46
4	OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA.....	72
4.1	PLANO DIRETOR	77
4.2	PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS.....	86
4.3	IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA PROGRESSIVO NO TEMPO	995
4.4	DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO MEDIANTE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA	100
5	A GESTÃO DA POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA	107
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
	REFERÊNCIAS	129
	APÊNDICE A	140
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	143
	ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP.....	146

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, segundo os dados oficiais da Organização das Nações Unidas, mais da metade da população mundial vive nos centros urbanos¹. No Brasil, esse percentual é ainda maior, já que, a partir da primeira metade do século XX, houve uma migração acelerada de trabalhadores do campo para as cidades, acarretando o crescimento desordenado das zonas urbanas, pois não estavam preparadas para receber esse imenso contingente humano². A realidade demonstrou que essa forma de urbanização é insustentável, uma vez que acentua as desigualdades sociais, desencadeando o aumento significativo na pobreza, dos conflitos étnicos e raciais, da degradação do meio ambiente, da exclusão social, fatores que fazem explodir a violência das cidades.

De outra parte, também é comum encontrar nos grandes centros urbanos, espaços vazios e ociosos, sem que haja qualquer utilização de suas áreas, evidenciando uma desconsideração por parte de seus proprietários quanto a sua função socioambiental. Esse descompromisso por parte dos titulares dos imóveis desocupados ou subutilizados contribui para que a população excluída do mercado imobiliário legal ocupe as áreas não indicadas para a habitação, formando e multiplicando os assentamentos urbanos precários, denominados de aglomerados subnormais, mas conhecidos como favelas, vilas ou comunidades. Ademais, essa falta de planejamento das cidades brasileiras também é responsável pela ocupação desordenada de áreas de preservação ambiental, bem como de encostas de morros e margens de rios, locais nos quais é desaconselhada a construção de casas, pois são mais vulneráveis à ocorrência de desastres.

Tentando construir uma cidade mais justa e menos excludente, a Constituição Federal de 1988 inovou, trazendo mudanças relativas às políticas urbanas, aprimorando o sistema jurídico e criando condições para incluir a função socioambiental da propriedade no planejamento urbano. Nesse contexto, foram instituídos instrumentos como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, os quais foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Atual modelo de urbanização é insustentável, diz ONU-Habitat em relatório**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: 26 Jun 2020.

² BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

A partir dessas constatações, a presente pesquisa aborda à utilização dos instrumentos constitucionais de política urbana, estabelecidos com a finalidade de promover o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos, de forma que se desenvolvam as funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana. Busca-se saber se os instrumentos constitucionais de política urbana estão sendo utilizados pelos municípios da Serra do Rio Grande do Sul, com mais de 20 mil habitantes e aqueles integrantes da região metropolitana da Serra, como forma de atingir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, proporcionando a dignidade humana a seus moradores. Da mesma forma, procura-se estudar a previsão da tutela ambiental, abordando se tais ferramentas constituem-se de uma faculdade do Poder Público municipal ou um poder-dever baseado no princípio da função socioambiental da propriedade. Pretende-se, ainda, investigar os motivos pelos quais os instrumentos constitucionais de política urbana estão ou não estão sendo utilizados pelos maiores municípios da região da Serra do RS como ferramentas para a efetividade da função socioambiental nos imóveis urbanos, assim como se os casos de aplicação desses instrumentos vêm assegurando a ocupação dos espaços ociosos, proporcionando a dignidade humana a seus moradores.

O problema de pesquisa consiste em questionar se, ou em que medida, os municípios da região serrana do Rio Grande do Sul, dos quais a legislação federal exige plano diretor, portanto com população superior a 20 mil habitantes ou que integrem a Região Metropolitana da Serra, utilizam os instrumentos constitucionais de política urbana como ferramentas de gestão, capazes de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Para atingir os objetivos, a metodologia pautou-se pelo método indutivo, observando-se as particularidades encontradas nos municípios da Serra, a fim de trazer informações relevantes para conhecer a realidade local, estabelecer algumas generalizações, além de servir de base para comparações com o mesmo fenômeno em outras regiões do país. Da mesma forma, a pesquisa seguiu numa perspectiva quantitativa e qualitativa, eis que se apoiou em dados estatísticos referentes às cidades que adotavam ou não os instrumentos constitucionais de política urbana como modelo de gestão, bem como nos motivos pelos quais eram ou não utilizadas tais ferramentas. Ao mesmo tempo, este trabalho utilizou como técnica a análise documental direta e indireta, assim como se serviu de um estudo de caso devidamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Caxias do Sul, por meio do Parecer 4.344.160.

Nesse cenário, o estudo de caso foi realizado com base nas leis municipais que aprovaram os planos diretores daqueles municípios, bem como por meio da observação direta extensiva, construída por intermédio de dados primários obtidos durante entrevistas estruturadas aplicadas a servidores públicos indicados pelas respectivas Prefeituras Municipais. Em relação às entrevistas, ocorreram com a aplicação dos instrumentos elaborados, conforme apêndice A, e das técnicas selecionadas, a fim de efetuar a coleta de dados relativos à gestão urbanística dos municípios da Serra pesquisados. A estratégia utilizada nesse processo consistiu num contato prévio com as autoridades municipais, feitas por meio telefônico e/ou digital, no qual foram esclarecidos os objetivos da entrevista, bem como foram encaminhados os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) devidamente assinado, conforme apêndice B, e os formulários sobre os pontos a serem consultados, de forma a permitirem uma pesquisa anterior por parte dos entrevistados, haja vista que algumas questões careciam desse tipo de preparação. Posteriormente, as entrevistas foram aplicadas remotamente, utilizando-se o aplicativo Google Meet, em razão das condições sanitárias, tendo em vista a atual pandemia de COVID-19, causada pelo novo Coronavírus. Nessas ocasiões, todos os servidores entrevistados destacaram terem conhecimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE, assim como dos riscos, benefícios, condições de sua participação na pesquisa e da garantia de confidencialidade e de esclarecimentos sempre que sentirem necessidade, bem como salientaram terem recebido uma via do TCLE assinada e rubricada pelo pesquisador responsável, concordando em participar. Todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, a fim de que pudessem subsidiar o objeto da pesquisa. De todas as cidades pesquisadas, apenas o Poder Público municipal de Garibaldi optou por não participar da entrevista, encaminhando o formulário de questões parcialmente preenchido.

Os municípios que participaram da pesquisa indicaram um servidor público cuja função estava, na maioria das vezes, vinculada à Secretaria Municipal responsável pela política urbana ou meio ambiente naquela localidade. Esses municípios foram escolhidos, pois estão situados na circunscrição do COREDE Serra e preenchem os requisitos insculpidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade que os obrigam a dispor de plano diretor, eis que possuem população superior a 20 mil habitantes ou integram a Região Metropolitana da Serra. Assim, foram avaliados os municípios de Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Nova Prata, São Marcos e Veranópolis, todos com população superior a 20 mil habitantes, além de Antônio

Prado, Ipê, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, Santa Teresa e Nova Roma do Sul.

Além disso, para fundamentar o estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, onde se promoveu o devido levantamento de fontes doutrinárias, com autores extremamente significativos para o deslinde da questão posta, assim como do exame da legislação federal, estadual e municipal, incluindo os planos diretores dos municípios alvos da pesquisa.

Pela natureza do estudo desenvolvido, este trabalho foi estruturado em quatro tópicos.

No primeiro Capítulo, intitulado *A cidade como local ideal para viver*, aborda-se as origens, conceito e a finalidade das cidades, discutindo-se os aspectos históricos, antropológicos e sociológicos das primeiras sociedades humanas. Além disso, este ponto também versa acerca da função social da cidade, cujo objetivo é assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988. Por derradeiro, debate-se sobre o direito à cidade, termo finalmente inserido no ordenamento jurídico por ocasião do Estatuto da Cidade, que estabeleceu como diretriz geral para o desenvolvimento do espaço urbano, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendendo como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O segundo Capítulo, *A propriedade e a sua função socioambiental*, traz a compreensão do direito de propriedade na antiguidade e a sua evolução ao longo do tempo, bem como a sua transformação, de uma concepção individualista e absoluta, para uma ideia voltada para os interesses sociais e coletivos. A seguir, aborda-se o tema sob uma perspectiva constitucional, onde se demonstra a necessidade de convergência da tutela dos interesses do proprietário aos interesses da sociedade e do Estado, tendo em vista a sua finalidade social e ambiental que lhe são essenciais.

Já o terceiro Capítulo, *Os instrumentos constitucionais de política urbana*, discorre sobre tais ferramentas, com a ênfase no papel relevante do plano diretor, do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do imposto progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para o pleno desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade urbana, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes.

O último Capítulo, *A gestão da política urbana nos municípios da Serra Gaúcha*, analisa se os instrumentos constitucionais de política urbana estão sendo utilizados pelos municípios da Serra do Rio Grande do Sul, com população superior a 20 mil habitantes e aqueles integrantes da Região Metropolitana da Serra, como forma de atingir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, proporcionando a dignidade humana a seus moradores.

Ao final, apresentam-se a síntese dos resultados obtidos e o entrelaçamento dessas informações com as reflexões teóricas dos capítulos anteriores. Adota-se o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade facultaram aos Poderes Públicos municipais a utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como forma de exigir do proprietário o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Nesses termos, trata-se de uma opção do Poder Público municipal e não obrigação daquele ente federado. A não obrigatoriedade de aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana não exclui, contudo, sua importância no planejamento das cidades, especialmente em relação à fiel observância do princípio da função socioambiental da propriedade nos imóveis situados nos centros urbanos em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Observa-se, porém, que os referidos instrumentos não foram aplicados pelos municípios analisados neste estudo, mesmo que em alguns estejam previstos nos planos diretores e em outras leis locais. Trata-se, em última análise, do não aproveitamento de ferramentas de gestão, aptas a exigir dos titulares dos imóveis urbanos o seu adequado aproveitamento, à luz da função socioambiental da cidade e da propriedade.

2 A CIDADE COMO LOCAL IDEAL PARA VIVER

Em 1977, Chico Buarque lançou o disco *Saltimbancos*, voltado para o público infantil, com músicas compostas pelo compositor argentino Luis Enríquez Bacalov e adaptadas para a língua portuguesa pelo próprio músico brasileiro. Nesse álbum, havia uma canção denominada “A cidade ideal”, sobre a qual sonhavam crianças, cachorros, galinhas, jumentos e outros animais. Essa cidade ideal, segundo os personagens, deveria ter alamedas verdes e, quem dera, seus moradores, prefeito e varredores fossem somente crianças.

Na mais destacada obra de Platão, a *República*, o filósofo grego ensina, por meio dos diálogos de Sócrates, Glauco e Adimanto, que a cidade ideal deve ser justa e que as três classes de cidadãos, definidas por ele como essenciais para que a cidade subsista, devem integrar-se harmonicamente. Assim, precisariam conviver em equilíbrio os trabalhadores comuns, aqueles responsáveis pelo sustento da cidade, como a produção de alimentos, o artesanato e o comércio, ou ainda, aqueles destinados à proteção da coletividade, conhecidos como guerreiros e, por fim, os detentores do conhecimento, isto é, aqueles a quem caberia governar a cidade, já que apenas eles disporiam da sabedoria necessária para a política³.

Já o pintor, inventor e arquiteto florentino, Leonardo da Vinci, desenhou a cidade perfeita com ruas, casas e esgotos, detalhando que “pelas ruas altas não deveriam andar carros nem outras coisas similares, mas apenas gentis-homens; pelas baixas, deveriam andar carros e outras coisas somente para uso e comodidade do povo. De uma casa a outra, deixando a rua baixa no meio, por onde chegam vinho, lenha, etc”⁴.

Observa-se, pois, que imaginar locais ideais para a vida em sociedade não é uma prática recente. A literatura demonstra que, há mais de vinte séculos, filósofos, sociólogos e poetas apresentam soluções inspiradoras para os desafios humanos, como forma de enfrentar os problemas existentes nas cidades e nos campos. Assim como nos escritos de Platão e Da Vinci ou, ainda, na canção de Chico Buarque, muitos outros pensadores projetaram em suas obras cidades imaginárias e utópicas, onde os homens conviveriam numa sociedade harmônica e igualitária, caracterizada pela divisão do trabalho e pela liderança justa dos governantes locais. Entretanto, Pasárgada, lugar ironicamente ideal, criado por Manuel Bandeira em forma de poema, ou Amaurota, a cidade fictícia descrita por Thomas More,

³ PLATÃO. *A República*. Trad. de Luís de Andrade. São Paulo: Lafonte, 2019. p. 142.

⁴ BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. Cidades Utópicas do Renascimento. *Ciência e cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200021. Acesso em: 12 jun. 2020.

permanecem apenas nas fantasias das pessoas que sonham com um mundo mais justo e com um local maravilhoso e perfeito, onde as ruas e as praças são convenientemente dispostas, tanto para o transporte, como para se abrigar do vento e os edifícios elegantes são construídos para proporcionar conforto aos seus moradores⁵.

Exceto nas poesias ou nos discursos filosóficos, esse modelo de cidade ideal para viver dificilmente será encontrado, até porque as opiniões variam de acordo com as prioridades e características de cada cidadão, de forma que aquilo que seria o ideal para um, poderia não ser para outro. Todavia, é incontroverso que essa área densamente povoada, onde se agrupam residências e onde se desenvolvem atividades comerciais e industriais, que surgiu para servir como ponto de encontros, troca de mercadorias e convívio entre as pessoas, fruto do resultado das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, deve oferecer as melhores condições de vida aos seus moradores, proporcionando serviços de saúde, lazer, emprego e moradia, de tal sorte que as pessoas que a habitam tenham supridas as suas necessidades mais básicas.

A cidade deve, portanto, preocupar-se em promover a melhoria dos ambientes em prol do universo de pessoas que lá habitam, servindo como ferramenta de convívio social. Logo, a cidade deve aproximar-se do cidadão, especialmente no tocante a prestação de serviços, pois, caso contrário, destacam Rech e Rech, “o distanciamento do Estado do povo traz como consequência a perda de legitimidade, a ineficácia das políticas públicas, o sentimento de um Estado inútil e desnecessário”⁶.

Não obstante, é necessário que as cidades assegurem aos seus moradores o exercício da cidadania e a garantia da dignidade da pessoa humana, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das suas funções sociais, proporcionando o bem-estar a todos os seus habitantes, de modo que possam usufruir dos seus direitos “a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”⁷.

Assim, essa ideia de consolidar a cidade como um espaço humanizado, cuja finalidade principal é o bem-estar dos cidadãos que a integram, vai ao encontro dos fins para

⁵ MORE, Thomas. **A Utopia**. Trad. de Luís de Andrade. 1. ed. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010. p. 42.

⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 44.

⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

os quais as cidades foram criadas. Porém, as necessidades dos habitantes podem variar de acordo com o tempo e o espaço, característica de uma sociedade complexa, motivo pelo qual as cidades devem estar preparadas para a solução desses desafios.

Para Lefebvre, “as necessidades sociais têm um fundamento antropológico”⁸, motivo pelo qual se faz imperioso estudar as suas origens e finalidade, a fim de melhor entender e atender aos anseios contemporâneos. Nesse sentido, leciona Munford, é imprescindível conhecer a natureza histórica das cidades, pois somente essa consciência do passado, com a análise minuciosa das decisões outrora tomadas, possibilitará o enfrentamento das situações que ora se apresentam. Portanto, é fundamental percorrer os meandros e retrocessos desses séculos que separam o nascimento das primeiras cidades até os dias atuais⁹.

2.1 AS ORIGENS, CONCEITO E FINALIDADE DAS CIDADES

O homem vive em sociedade. Desde o início da humanidade, o ser humano desenvolve uma necessidade de agrupar-se e de conviver com seus semelhantes. Inúmeras teorias tentam explicar os motivos pelos quais os homens se associam, sendo as mais conhecidas as que defendem a ideia de que a sociedade é uma decorrência natural, ou seja, fruto da própria natureza humana, e aquelas que sustentam que a sociedade é um ato voluntário do homem, que celebraria um contrato, optando em viver em sociedade, já que traz evidentes benefícios a ele.

A doutrina aponta adeptos respeitáveis defendendo com farta argumentação as duas teorias. Aristóteles, por exemplo, sustentava que “o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade”¹⁰, numa clara alusão de que o homem é um ser social por natureza. Para o filósofo grego, a vida em sociedade faz com que o homem torne-se inteiramente humano. Santo Tomás de Aquino afirmou que “o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade”¹¹.

Por outro lado, avesso à teoria sobre o fundamento natural da sociedade, destacam-se vários autores, os quais alimentam a tese de que a sociedade é o fruto de um

⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. p. 105.

⁹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 9-10.

¹⁰ ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006. p. 12.

¹¹ AQUINO, Santo Tomás de. **Summa Theologica**, I, XCVI, 4.

acordo de vontades, ou seja, “de um contrato hipotético celebrado entre os homens, razão pela qual esses autores são classificados como contratualistas”¹². Hobbes, Montesquieu e Rousseau apoiavam a hipótese de que a vontade, não a natureza humana, era o fundamento da sociedade. Com relação às sociedades, Rousseau afirmava que “a mais antiga de todas as sociedades e a única natural é a da família. Mesmo assim, os filhos só estão ligados ao pai enquanto precisam dele para sobreviver”¹³. Nesse contexto, o filósofo francês demonstra a ideia de que as sociedades não são fatos naturais, ou seja, são frutos da escolha de seus integrantes. Esse conceito fica mais evidente quando ele complementa que se os filhos continuam unidos a seus pais é por decisão voluntária e não por ato natural, permanecendo a família unida por convenção¹⁴.

Independentemente da teoria adotada, não se pode conceber o homem como um ser isolado. O homem necessita de seus semelhantes para a sobrevivência e para a perpetuação da espécie. Diferentemente de outros animais, os humanos nascem indefesos, dependendo de outros seres para a sua proteção e sustento. Dessa forma, desde os tempos mais remotos até os dias atuais, o homem depende de uma tribo ou um grupo para a sua criação.

Para alguns cientistas, os humanos surgiram há cerca de 2,5 milhões de anos, na África Oriental, a partir de um gênero anterior de primatas denominados *Australopithecus*. Quinhentos mil anos depois, alguns desses grupos partiram para se aventurar nas terras do norte na África setentrional, na Europa e na Ásia. Já a espécie *Homo sapiens* deixou a África há cerca de 70 mil anos, deslocando-se para a península Arábica e, posteriormente, para a Eurásia, chegando à América do Sul há cerca de 12 mil anos¹⁵. Nesse percurso, o *Homo sapiens* expulsou da face da Terra todas as outras espécies humanas até então existentes.

Nesse período, nos longínquos tempos da Antiguidade, durante a Idade da Pedra Lascada ou Paleolítico, os homens não dominavam as técnicas da agricultura e, tampouco, a criação de animais domésticos. Os homens, nesse período, alimentavam-se da caça, da pesca e da coleta de frutos e vegetais, o que os obrigava a transferir o seu habitat sistematicamente, depois de esgotados os recursos naturais. A habitação primitiva era muito semelhante ao ambiente natural, eis que os indivíduos aproveitavam as cavidades naturais existentes para a

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 9.

¹³ ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. Trad. de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2019. p. 26.

¹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. Trad. de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2019. p. 26.

¹⁵ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 13 e 22.

sua habitação temporária e proteção. Em outras palavras, os homens primitivos eram nômades, mudando-se de um lugar para o outro, procurando alimentos para garantir a sua sobrevivência.

Nesse sentido, Mumford revela que

[...] a caça e a coleta de alimentos sustentam menos de quatro pessoas por quilômetro quadrado: para assegurar a própria existência, o homem paleolítico precisava ter um amplo raio de ação e grande liberdade de movimento [...] mantendo-se em pequenos grupos móveis, sem pesados objetos que o embarcasse, sem se prender a uma habitação fixa.¹⁶

Já no período Neolítico, o homem decifrou os enigmas da natureza, passando a desenvolver as técnicas da agricultura e a domesticação de animais para a pecuária. Nesse momento, o homem abandonou a sua condição de nômade, caracterizando o processo de sedentarização dos grupos humanos, estabelecendo-se em uma determinada região, o que ocorreu principalmente nas margens dos corpos de água doce, como rios e lagos, o que facilitava o abastecimento de água para os integrantes do grupo, a irrigação das terras e, ainda, oportunizava o aproveitamento de outras fontes de alimentos, tais como a possibilidade de pesca. Surgiram, assim, na esteira da revolução agrícola, os primeiros aglomerados urbanos, cuja finalidade principal era proporcionar a segurança daquele grupo.

Da mesma forma, o espaço utilizado pelas pessoas nessa época não se resumia apenas aos abrigos oferecidos pela natureza, como ocorria na anterior, eis que o ambiente era decorrência da transformação dos recursos naturais, de acordo com um projeto humano. As escavações promovidas pelos arqueólogos comprovaram que as construções eram mais numerosas, maiores e já arquitetadas num formato regular¹⁷.

As comunidades primitivas, em geral, baseavam-se nos laços de sangue, idioma e costumes. O solo pertencia a todos e fazer parte da comunidade era condição fundamental para a posse da terra. A economia baseava-se na caça, pesca, coleta e nas primeiras formas de agricultura¹⁸. Daí a importância da escolha de locais com solo fértil e clima quente, favorecendo o cultivo de alimentos.

Na medida em que as pessoas que trabalhavam na agricultura nas áreas que cercavam essas comunidades passaram a desenvolver uma atividade mais especializada

¹⁶ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 17.

¹⁷ BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1997. p. 16.

¹⁸ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976. p. 37.

dentro dos assentamentos, surgindo o comércio, o artesanato e o estoque das produções agrícolas, as verdadeiras cidades foram surgindo.

Não se tem uma data precisa que aponte esse momento, até porque há diversas opiniões sobre o que realmente caracteriza um assentamento antigo e o que define uma cidade. Nesse ponto, Coulanges esclarece que “na história dessas sociedades antigas, as épocas são mais facilmente marcadas pela sucessão das ideias e das instituições do que pela dos anos”¹⁹.

A cidade, ensina Rolnik, “enquanto local permanente de moradia e trabalho, se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato”²⁰. Da mesma forma, conclui a autora, “o excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade – na medida em que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – e seu resultado – na medida em que a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada”²¹. Ela se forma, portanto, quando passa haver uma divisão do trabalho, onde o prestador de serviço não é o mesmo que cultiva a terra, mas é mantido por esse, com o excedente da produção de alimentos. Dessa forma, percebe-se que esse excesso acaba por impulsionar que as pessoas se unam, inicialmente em grupos maiores, depois em aldeias e vilarejos e, por fim, nas cidades.

Coulanges, por sua vez, alega que a cidade passou a existir no dia em que várias tribos puderam associar-se entre si, esclarecendo que várias famílias formavam uma fátia; várias fátias, uma tribo; várias tribos, a cidade²².

Nessa ótica, Aristóteles afirma que o homem é um animal naturalmente político e social e, via de consequência, a cidade também faz parte das coisas da natureza, uma vez que muitas famílias formam uma pequena sociedade, denominada como burgo e vários burgos constituem uma cidade completa, capaz de se abastecer por si, atingindo, dessa forma, a finalidade para a qual se propõe²³.

Já Platão pensava que uma cidade tem a sua origem no fato de que o homem não é autossuficiente, necessitando de muita coisa. Nesse caso, segundo o filósofo, um homem precisa de outro para uma necessidade, e outro ainda para outra, e, como precisam de muitas

¹⁹ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 133.

²⁰ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 16.

²¹ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 16.

²² COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 143

²³ ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006. p. 12.

coisas, reúnem numa só habitação companheiros e ajudantes e a essa associação puseram o nome de cidade²⁴.

Assim, percebe-se que das inúmeras necessidades do homem, nasceu a cidade. O homem percebeu que isoladamente, ele era impotente e fraco.

Isolado, o homem sente-se desarmado; por isso liga-se espontaneamente a um grupo. Entregue somente a suas forças, ele nada construiria além de sua choça e levaria, na insegurança, uma vida submetida a perigos e a fadigas agravados por todas as angústias da solidão. Incorporado ao grupo, ele sente pesar sobre si o constrangimento de disciplinas inevitáveis, mas, em troca, fica protegido em certa medida contra a violência, a doença, a fome: pode aspirar a melhorar sua moradia e satisfazer também sua profunda necessidade de vida social. Transformado em elemento constitutivo de uma sociedade que o mantém, ele colabora direta ou indiretamente nas mil atividades que asseguram sua vida física e desenvolvem sua vida espiritual²⁵.

Observa-se que a cidade possibilita a cada um buscar a satisfação de sua necessidade no outro. No mesmo sentido, Mumford destaca que a pequena aldeia podia sofrer ou desaparecer devido a uma tempestade ou uma seca, sem que, ao menos, pudesse ser socorrida por uma tribo vizinha localizada a poucos quilômetros de distância. Por outro lado, na medida em que o camponês se transferiu para a cidade, delegando seus poderes de autogoverno e, em parte, sua liberdade, teve, como contrapartida, uma prosperidade e uma segurança que jamais conhecera²⁶.

As cidades primitivas pouco se comparam com as contemporâneas. Contudo, as cidades da civilização mesopotâmica e egípcia já possuíam traços mais próximos às atuais. Os sumérios, por exemplo, já utilizavam as águas dos rios Tigre e Eufrates para o abastecimento de suas cidades, bem como construíam muralhas no seu entorno para a proteção do núcleo urbano²⁷. Para Siva,

Foi nesse contexto que as primeiras sociedades se desenvolveram, como Eridu, Erech, Lagash, Dish, Ur, Uruk (na Suméria); Davo, Harapp, no vale do Indo (Paquistão); Khontaton (Faraó Amenófis IV), no Egito; Babilônia, na Mesopotâmia, com seus jardins suspensos, seus palácios e templos e seu traçado irregular, cercada de muros num perímetro de 40 km²⁸.

²⁴ PLATÃO. **A República**. Trad. de Luís de Andrade. São Paulo: Lafonte, 2019. p. 63.

²⁵ BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Carta de Atenas**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

²⁶ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 69.

²⁷ BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012. p. 48-9.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 20.

Assim, percebe-se que as cidades nasceram de uma necessidade histórica, como alternativas de satisfação das carências das pessoas, que deixavam seus locais de origem em busca da segurança oferecida nesses novos centros. Nesse sentido, Baldo destaca que “o cotidiano citadino é visto como resultado de um processo de efetivação das prioridades de determinado espaço num lugar no tempo”²⁹.

Após o surgimento das primeiras cidades como forma de povoamento diferenciado, essas passaram a reunir e concentrar mais e mais homens, atraídos pela oferta de ocupações mais especializadas, onde o comércio, o estoque de alimentos e o poder foram centralizados.

Mumford destaca que

[...] a composição humana da nova unidade tornou-se igualmente mais complexa; além do caçador, do camponês e do pastor, outros tipos primitivos introduziram-se na cidade e emprestaram sua contribuição à sua existência: o mineiro, o lenhador, o pescador, cada qual levando consigo os instrumentos, habilidades e hábitos de vida formados sob outras pressões³⁰.

Essa transformação urbana foi acompanhada, talvez precedida, pelas construções de locais para as cerimônias religiosas. Nessa nova sociedade urbana, o conhecimento dos anciãos não mais representava a autoridade, uma vez que “o chefe local passou a ser o rei dominante, tornando-se ao mesmo tempo o principal guardião sacerdotal do santuário, agora dotado de atributos divinos ou quase divinos”³¹.

Na medida em que essa nova sociedade se defrontava com mudanças sociais decorrentes da evolução de práticas humanas comuns em atividades especializadas, alargavam-se as migrações das pessoas dos campos para os centros urbanos, tornando-os cada vez maiores. Não obstante, o crescimento dos grandes impérios antigos trouxe como consequência o surgimento de grandes cidades, que serviam como capital administrativa e política, além de sedes provinciais.

As conquistas romanas, por exemplo, produziram transformações profundas, atingindo todos os setores. No campo social, os plebeus que retornavam das guerras endividados, não conseguiam cultivar as suas terras, por causa da concorrência dos produtos

²⁹ BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012. p. 13.

³⁰ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.37.

³¹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38.

importados das províncias. Dessa maneira, a única alternativa era vender as terras e migrar para as cidades, especialmente Roma, aumentando a massa urbana dia a dia³². Da mesma forma, os escravos que viviam nos campo e, por qualquer motivo, conquistavam suas liberdades, seja através de pagamento ou por serviços prestados, também se dirigiam a Roma³³. Estima-se que a capital do Império Romano, na sua fase esplendorosa, possuía uma população de cerca de um milhão de habitantes, constituindo a maior concentração humana até então localizada no ocidente³⁴.

Entretanto, com a crise do escravismo ocorrida entre os séculos III e V, provocada pelo fim das guerras ofensivas e em razão de que a Igreja Católica considerava a liberdade como um dom natural, muitos proprietários de terras escolheram o sistema de arrendamento como saída para a crise³⁵. Nesse sistema, os trabalhadores sustentavam-se pelo próprio trabalho, numa área arrendada pelo proprietário. Por tal motivo, muitos plebeus urbanos mudaram-se para o campo, esvaziando as cidades.

Assim, a cidade deixou de ser o centro da vida no Império Romano, ocorrendo uma ruralização da economia. Segundo Arruda³⁶

o centro da produção econômica passou a ser a vila. Tratava-se de uma ou mais construções protegidas por muros, fossos, paliçadas. Na vila, morava o senhor, que dirigia a vida política, militar e econômica de toda a sua propriedade. Em torno da vila, aglomeravam-se numerosos homens dependentes do senhor.

Com as invasões bárbaras ocorridas nos séculos V e VI e a conseqüente decadência do império romano do ocidente, muitos dos aristocratas aderiram ao êxodo urbano, provocando o fortalecimento de vilas e o surgimento de outras, que constituíram o principal quadro da vida econômica e social da época, antecedendo o feudalismo. Esses aristocratas viriam a se transformar nos senhorios rurais e, posteriormente, nos senhores feudais.

Nesse período, as cidades se enfraquecem, de forma a ameaçar a sua segurança, razão pelo qual passam a ser construídas muralhas no seu entorno, delimitando um perímetro a ser consolidado e defendido. Esse novo centro urbano fortificado era apenas uma fração da

³² ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976. p. 229.

³³ CASTRO, Terezinha de. **História Geral: antiga e medieval**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1968. p. 184.

³⁴ BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1997. p. 163.

³⁵ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976. p. 283.

³⁶ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976. p. 283.

área urbana até então existente e era o local onde as funções civis ameaçadas permaneceram funcionando³⁷.

Na Idade Média, durante o feudalismo, o movimento das pessoas das cidades para o campo se acentuou, já que buscavam aderir à política de autossustentação. Nesse sentido, os homens voltavam ao campo para produzir o seu próprio sustento, fenômeno esse que desencadeou o abandono das cidades, com a conseqüente redução do comércio.

Após séculos de isolamento nos campos, a população europeia voltou a se reagrupar em povoados que progressivamente foram se transformando em grandes cidades. Isso ocorreu durante o século XI e coincidiu com a decadência do sistema feudal, sendo incentivado pelo renascimento comercial³⁸. Nesse período, a população europeia voltou a crescer, não havendo mais terra para todos, motivo pelo qual muitos servos foram expulsos das propriedades senhoriais e outros optaram por abandonar os campos em busca de novas atividades.

Com a Revolução Industrial, iniciada no século XVIII no Reino Unido e expandida por toda Europa durante o século XIX, a maneira de viver das pessoas foi alterada consideravelmente, especialmente em função do crescimento econômico e da ascensão da indústria moderna. As cidades tornaram-se cada vez maiores e mais importantes, na medida em que os camponeses migravam para as áreas urbanas, atraídos pela oferta de emprego e pela possibilidade de melhoria de vida.

Nesse período, a paisagem europeia testemunhou o deslocamento da população ativa do campo para os grandes centros, fazendo disparar o crescimento populacional nas cidades, graças ao progresso científico que incrementou a mecanização dos sistemas produtivos. Nesse contexto, uma cidade industrial como Manchester, na Inglaterra, aumentou sua população em mais de 3.000% em um século, passando de 12 mil habitantes, em 1760, para 400 mil moradores em meados do século XIX³⁹.

As cidades, portanto, sofreram significativas mudanças nesses últimos séculos, sobretudo após a Segunda Grande Guerra, alavancadas principalmente pelo crescimento da industrialização, dos transportes e das comunicações. Aquela ideia originária de cidade, descrita por Mumford, “como uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir os bens da civilização e suficientemente condensada para admitir a quantidade

³⁷ BENEVOLO, Leonardo. **A cidade na história da Europa**. Trad. de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Editorial Presença, 1995. p. 23.

³⁸ ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976. p. 391.

³⁹ BENEVOLO, Leonardo. **A cidade na história da Europa**. Trad. de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Editorial Presença, 1995. p. 175.

máxima de facilidades num mínimo de espaço”⁴⁰, ganhou contornos diferentes diante da modernidade. Essas transformações ocorreram em consequência do aumento populacional e densidade demográfica, gerando alterações na estrutura dos espaços urbanos e na característica das edificações.

Atualmente, muitas teorias procuram definir o termo ‘cidade’, uma vez que nem todo o núcleo urbano constitui esse conceito. Ademais, não há um modelo universal que a caracterize, motivo pelo qual se torna difícil conceituá-la. A expressão ‘cidade’, geralmente utilizada para indicar uma dada entidade político-administrativa urbanizada, é derivada da expressão latina *civitas*, que dá origem também as palavras cidadão, cidadania e civismo. Porém, da mesma forma com que os gregos se referiam à *polis*, os romanos não consideravam a *civitas* como um conceito de cidade que indicasse uma dimensão espacial, fazendo alusão a uma dimensão política, no sentido de demonstrar a participação dos cidadãos na vida pública⁴¹.

Nesse cenário, pode-se dizer que “a cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes”. Além disso, pode ser vista sob dois aspectos, o físico e o político. Na primeira acepção, “a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano”, incluindo o espaço urbano e seu entorno, formando o seu território. Com relação ao conceito político, “a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral”⁴².

Para o filósofo e sociólogo francês, Lefebvre, a cidade é “a projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano”⁴³.

Silva ensina que a noção de cidade pode ser analisada sob três concepções: a demográfica, a econômica e a concepção de subsistemas. Na primeira, recebe essa designação o espaço territorial urbano com determinado número de pessoas, o qual pode variar de acordo com o país. Vários países exigem, por exemplo, uma população mínima para considerar

⁴⁰ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38.

⁴¹ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 22.

⁴² CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁴³ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 62.

determinada formação humana como cidades. Nesse contexto, os Estados Unidos impõem uma população de 50.000 habitantes para considerar determinado espaço como cidade, enquanto a Organização das Nações Unidas (ONU) reivindica uma população de 20.000 residentes para classificar na mesma condição⁴⁴.

Já a concepção econômica apoia-se na doutrina de Max Weber. Para o sociólogo alemão, a ideia de cidade está relacionada a um grande assentamento com inúmeras casas, localizadas num espaço concentrado, onde ocorre a troca regular de bens e serviços, bem como a diversificação de atividades profissionais. Logo, a cidade é a sede econômica do comércio. Além disso, as cidades, de acordo com suas características, poderiam ser classificadas em razão da sua função principal. Assim, a sede do governo era conhecida como a cidade do príncipe, enquanto outras poderiam ser caracterizadas como meramente consumidoras, visto que nada produziam, como cidades de aposentados, pensionistas e estudantes. Além disso, haveria, ainda, as cidades produtoras, ou seja, aquelas essencialmente industriais, e as cidades comerciais, denominação dada àquelas exportadoras ou portuárias. Não obstante, Weber defendia que as ‘verdadeiras cidades’ existiam apenas na Europa, no mundo ocidental, eis que apresentam uma relação íntima com o poder, motivo pelo qual subordinava sua sociologia à sociologia da dominação⁴⁵.

Com relação à ideia de um conjunto de subsistema, a cidade se desenvolveria pela colisão de um subsistema com outros, ou seja, seria formada da união dos subsistemas administrativo, comercial, industrial e sociocultural⁴⁶. Nesse contexto, a cidade é a sede das organizações públicas que a governam, a posição central do comércio naquela região, o foco da atividade industrial do país e o local propício para as atividades educacionais, religiosas e escolares, bem como o centro social, cultural e recreativo. Tais particularidades caracterizariam a união dos subsistemas que desencadeariam a formação da cidade⁴⁷.

No Brasil, considera-se cidade “o núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população”⁴⁸. Nesses termos, percebe-se que o

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 24.

⁴⁵ FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006. p. 24-6.

⁴⁶ DI FRANCO FERRORATI e outros. **La Città come Fenomeno di Classe**. Milão: Franco Angeli Editore, 1975. p. 21.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 25.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 26.

Brasil descartou os conceitos demográficos e econômicos para a classificação das cidades brasileiras.

Ademais, muito embora utilizadas, equivocadamente, como sinônimos, as expressões municípios e cidades possuem significados distintos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade representa o distrito sede do município⁴⁹. Isto é, enquanto a primeira refere-se a um conceito relativo à ocupação humana, ou seja, representa o agrupamento urbano, com residências, estabelecimentos comerciais e industriais, além de toda a estrutura de prestação de serviços, como hospitais e escolas, a outra relaciona-se à delimitação territorial, abrangendo toda a extensão política, compreendendo a zona rural e outras comunidades situadas em locais afastados do centro. A Constituição Federal de 1988, diferentemente das Constituições anteriores, consagrou os municípios como entidades integrante do sistema federativo⁵⁰, com autonomia política, administrativa e financeira.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 também inovou ao atribuir aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, como forma de melhor poder ordenar seu território, cuja finalidade é o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Nesse sentido, entende-se por aglomeração urbana, a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”, enquanto, considera-se região metropolitana, a “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”⁵¹.

Segundo a Organização das Nações Unidas, atualmente mais da metade da população mundial vive nas áreas classificadas como zonas urbanas. Todavia, para a ONU, essa forma de urbanização é insustentável, uma vez que acentua as desigualdades sociais e a proliferação de favelas, principalmente nos países em desenvolvimento, os quais, em tese, teriam menos capacidade de se adaptar as mudanças se comparada com cidades de países

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1294#notas-tabela>. Acesso em: 25 Jun 2020.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 476.

⁵¹ BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

desenvolvidos⁵². Nesse contexto, essa transformação urbana vem acompanhada de um aumento significativo na pobreza, nos conflitos étnicos e raciais, na degradação do meio ambiente e na exclusão social. Tudo isso contribui diretamente ou indiretamente no aumento da agitação social e na violência das cidades.

O Brasil, durante o século XX, experimentou um considerável aumento do grau de urbanização, já que, em 1940, 31,3% da população brasileira vivia nas áreas urbanas. Tal percentual passou para 81,2% na virada do milênio⁵³. Nessa primeira metade do século XX, o país possuía características essencialmente agrícolas, com forte presença da agricultura de subsistência e do grande latifúndio. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁵⁴, a ampliação do perímetro urbano, ou seja, a incorporação de áreas que eram classificadas como rurais; o crescimento vegetativo nas áreas urbanas e a migração no sentido rural-urbano, das regiões agrícolas para os centros industriais, estão entre as causas atribuídas ao incremento desse fenômeno.

Com relação à migração de trabalhadores agrícolas das áreas rurais para centros urbanos, é inevitável apontar que a modernização da agricultura e a abertura de novas fronteiras agrícolas, assim como o avanço da industrialização, estão entre os principais fatores que incentivaram o êxodo rural.

Ademais, a atração exercida pelos centros urbanos também se explica pela evolução na busca dos serviços essenciais, como hospitais e escolas. Nesse sentido, o art. 32, § 1º, do Código Tributário Nacional⁵⁵ estabelece que será considerada como zona urbana a área definida pela lei municipal onde haja melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, sendo exigido a existência de pelo menos dois dos seguintes itens: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e

⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Atual modelo de urbanização é insustentável, diz ONU-Habitat em relatório**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: 26 Jun 2020.

⁵³ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

⁵⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo crescimento vegetativo nas áreas urbanas**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&idnoticia=1866&t=primeiros-resultados-definitivos-censo-2010-populacao-brasil-190-755-799-pessoas&view=noticia>. Acesso em 28 jun. 2020.

⁵⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 28 jun. 2020.

escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado.

Atualmente, afirma Rolnik⁵⁶:

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo.

O crescimento populacional acelerado ocorrido nos centros urbanos, especialmente nas grandes e médias cidades, nas últimas décadas, fez nascer uma série de problemas socioeconômicos e ambientais, principalmente em relação à aceleração das desigualdades e da exclusão social, pois as cidades mostraram-se despreparadas para acolher esse imenso contingente humano, bem como não foram capazes de apresentar soluções para os inevitáveis problemas sociais.

O fenômeno da urbanização, além de permanente, parece aumentar na medida em que as cidades avançam sobre os campos. Nesse sentido, ensina Rech, “é impraticável a tese de se buscar meios para evitar o crescimento das cidades ou então incentivar a convivência em pequenas cidades, pois nessas, comprovadamente, a qualidade de vida tem estado muito acima daquela das grandes metrópoles”⁵⁷.

A ONU estima que, até 2050, a população urbana quase duplique, “trazendo enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros”⁵⁸.

Assim, a tarefa a ser alcançada por meio da intervenção do Poder Público, especialmente o municipal, é tentar construir uma cidade mais justa e menos excludente, resgatando a sua finalidade antropológica, de forma a proporcionar a seus habitantes a satisfação de suas necessidades básicas, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender esses interesses. Para isso, indispensável se faz, entre outras coisas, transformar o meio urbano num local mais humano, democrático e sustentável.

⁵⁶ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 12.

⁵⁷ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 144.

⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Nova agenda urbana H III**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 30 Jun 2020.

Com esse intuito, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano terá por objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes⁵⁹, o que traduz na importância de se afastar a visão individualista que até então recaía sobre os espaços urbanos.

2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Em 2016, uma questão da prova de ciências humanas e suas tecnologias do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) trouxe à baila um tema que vem ganhando importância quando se refere às cidades e suas finalidades. Trata-se da função social da cidade. Naquela ocasião, a questão em tela referiu que “o conceito de função social da cidade incorpora a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a cidade deve contemplar todos os seus moradores e não somente aqueles que estão no mercado formal da produção capitalista da cidade”⁶⁰.

Em que pese a formulação da pergunta ter gerado polêmicas quanto ao gabarito⁶¹, não se pode olvidar a importância do tema proposto, especialmente porque direcionado a estudantes de nível médio, a quem cabe o futuro do país. Nesse sentido, agiu corretamente o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) ao abordar o assunto, já que, por tratar de matéria tão relevante, esse conceito deve ser conhecido por todas as pessoas, eis que é fundamental os moradores das cidades terem ciência sobre as suas reais funções.

Historicamente, assim como os países europeus a partir da Revolução Industrial, o Brasil também enfrentou o fenômeno do êxodo rural, especialmente no século XX, fato que provocou o inchaço das cidades, acarretando inúmeros problemas sociais, mormente relacionados à falta de habitação, miséria e violência. Contudo, diferentemente do velho continente, onde o Estado assumiu a regulação social da cidade, atendendo às novas demandas referentes às áreas industriais, à construção de bairros residenciais para os novos trabalhadores, à modificação do sistema de transporte e etc., no Brasil, o Poder Público omitiu-se a esse respeito, mantendo uma legislação sob “a perspectiva de regulação do

⁵⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁶⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Provas e Gabaritos**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/provas-e-gabaritos>. Acesso em 30 jun. 2020.

⁶¹ PINTO, Victor Carvalho. A “função social da cidade” no ENEM: um caso de desinformação urbanística. **Caos planejado**. Disponível em : <https://caosplanejado.com/a-funcao-social-da-cidade-no-enem-um-caso-de-desinformacao-urbanistica/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

mercado imobiliário para otimização e maximização dos empreendimentos imobiliários em detrimento de uma possível inclusão de segmentos fora do mercado”⁶².

A legislação urbanística existente até a metade do século XX, baseada num paradigma mercantilista, não foi pensada para o enfrentamento do déficit habitacional e outras formas de exclusão social nas cidades, resultantes do crescimento desordenado dos núcleos urbanos, originado do aumento populacional decorrente principalmente, em muitas regiões, do êxodo rural. Entre as soluções resultantes da observação dos diversos problemas urbanos da época estava a necessidade de um novo conjunto de normas voltado para um adequado aproveitamento do espaço urbano, aliado ao regramento das melhores alternativas para aprimorar a questão habitacional. Uma legislação com particular atenção para a aplicação do acesso a moradia e o desenvolvimento de infraestrutura necessária para resolver questões sociais, resultantes da migração em massa de novos trabalhadores de baixa renda, do campo para as áreas urbanas.

A partir desse cenário, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em conjunto com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) promoveu, em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, com o objetivo de alterar os instrumentos de regulação e de mediação dos conflitos sociais urbanos, ensejando a inclusão de mecanismos de controle do mercado imobiliário. Pretendeu-se, também, a partir do referido Seminário, que esse debate ocorresse em âmbito nacional, tornando-se uma responsabilidade do governo, de forma que a abordagem ultrapassasse a visão estrita do espaço residencial e considerasse a sua relação com as demais edificações e espaços públicos, bem como a razão de ser da cidade, os seus moradores. Em outras palavras, “significa contemplar os homens, seu trabalho e suas relações com o espaço e habitantes da cidade, em última instância questões administrativas, econômicas, físico-territoriais e sociais”⁶³.

Com os debates promovidos durante o Seminário, a semente da função social da cidade estava germinada e talvez pudesse ter dado os frutos com décadas de antecedência, não fossem os fatos históricos que se sucederam. A preocupação de uma reforma urbana que atendesse aos anseios sociais dos menos favorecidos parece que, finalmente, obteve o engajamento político. O próprio Presidente da República, João Goulart, utilizou algumas

⁶² QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, jan./abr. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶³ AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; FREITAS, José Francisco Bernardino. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 758-775, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635324/pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

ideias discutidas no referido Seminário em sua Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1964.

Naquela ocasião, manifestou-se o Presidente da República ao versar sobre habitação

No que diz respeito ao exame do problema para a definição de princípios que deverão orientar a ação do poder público no âmbito nacional, cumpre citar o Seminário de Habitação e Reforma Urbana levado a efeito sob os auspícios do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), com a colaboração do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), cujas conclusões constituíram subsídio valioso para a fixação dos rumos que o Governo pretende imprimir a esse setor⁶⁴.

O povo brasileiro jamais saberá se aquelas palavras escritas pelo Chefe do Poder Executivo seriam capazes de alterar os contrastes mais agudos que a sociedade brasileira apresentava, substituindo as estruturas existentes por outras compatíveis com o bem-estar da população, pois, dias após o encaminhamento de tal mensagem ao Congresso Nacional, ocorreu o golpe militar, redesenhando o panorama político, eis que levou à deposição do Presidente João Goulart, instalando-se uma ditadura militar que permaneceu por mais de duas décadas no poder do país.

Com os desencadeamentos históricos, permaneceu a concepção urbana sobre a qual a construção da expansão e crescimento das cidades tornou-se ferramenta para a especulação imobiliária, sobrepondo-se a uma visão mais social, com a devida inclusão de segmentos fora do mercado. Tal situação permaneceu inalterada até o final da década de 1970, com a promulgação da legislação de parcelamento do solo urbano⁶⁵, em 1979, onde, finalmente, o ordenamento jurídico brasileiro admitiu que uma parcela da população não tinha acesso à moradia pelo mercado formal, motivo pelo qual inseriu na referida norma a possibilidade de loteamentos destinados a conjuntos habitacionais de interesse social. A partir daí, desenvolveu-se “uma cultura técnica de projetos de interesse social, que procuram urbanizar e integrar as populações que residem em áreas socialmente excluídas”⁶⁶.

⁶⁴ GOULART, João. Mensagem ao Congresso Nacional – 1964. In: **Biblioteca da Presidência da República**. Brasília. 199-200. Disponível em: http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

⁶⁶ QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, jan./abr. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011. Acesso em: 2 jul. 2020

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorrida no início de 1987, com a finalidade de elaborar uma nova Constituição democrática, após duas décadas sob o governo militar, as discussões acerca do novo texto constitucional foram divididas em 8 Comissões Temáticas, distribuídas em 24 subcomissões, sendo que a política urbana foi discutida e deliberada na subcomissão da Questão Urbana e Transporte, vinculada a Comissão da Ordem Econômica⁶⁷.

Ao término das discussões e com a consequente promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a política urbana é inserida no texto constitucional, diferentemente do que ocorrera nas Constituições precedentes, que não tiveram a mesma preocupação com o tema. Além do pioneirismo em tratar o assunto, a Lei Maior também inovou ao vincular dois temas importantes, a propriedade e o processo de urbanização das cidades, de modo que um não pode ser considerado, sem a observância do outro.

Ainda no capítulo destinado à Política Urbana, a Constituição Federal de 1988, mais uma vez avançou, trazendo a função social da cidade. Nesse contexto, a norma constitucional destaca que caberia ao Poder Público municipal ordenar o pleno desenvolvimento das suas funções sociais, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Essa disposição prevista na Constituição Federal não era apenas uma mera recomendação. Como sublinha Humbert, trata-se de uma imposição constitucional que obriga o Poder Público a implantar essas políticas públicas⁶⁸.

Todavia, o texto final desse capítulo ficou pendente de regulamentação, o que foi solucionado apenas treze anos depois, com a promulgação da Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, a qual estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”⁶⁹. Além disso, a referida legislação elenca as diretrizes gerais necessárias para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Ainda, com o firme propósito de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o governo brasileiro prosseguiu na institucionalização e na execução de

⁶⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 3 jul. 2020.

⁶⁸ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: fórum, 2009. p 112.

⁶⁹ BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 3 jul. 2020.

políticas públicas, eis que em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683, de 2003⁷⁰, criou o Ministério das Cidades, cuja finalidade era o combate das desigualdades sociais, a transformação das cidades em espaços mais humanizados e a ampliação do acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

Além disso, a edição de várias outras normas legislativas tratando de políticas públicas nas últimas duas décadas, como a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005; das diretrizes nacionais para a Política Federal de Saneamento, em 2007; da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010; e da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012, bem como o lançamento de dois grandes programas de financiamento, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que contemplou projetos na área de infraestrutura social e urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, com o intuito de minimizar o déficit habitacional brasileiro, também serviram como fundamentos legais que embasaram as políticas públicas no sentido de procurar contemplar as classes menos favorecidas com moradia e outros serviços públicos essenciais, fazendo com que, finalmente, as cidades brasileiras pudessem se orgulhar de desenvolver as suas funções sociais. Infelizmente, porém, os resultados não alcançaram plenamente os fins pretendidos, já que a realidade demonstrou que se manteve a heterogeneidade social nas cidades⁷¹.

Ao mesmo tempo, o Brasil participou, com mais de uma centena de países, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como a Rio 92, em referência à cidade que sediou o evento, ocasião em que acordaram e assinaram um programa de ação que visava um novo padrão de desenvolvimento, a Agenda 21, cujo objetivo era preparar o mundo para os desafios do século XXI. Cabe destacar que tal documento destinou um capítulo para tratar dos assentamentos urbanos, onde restou consignado que o objetivo geral desses assentamentos era melhorar a qualidade social, econômica e ambiental, bem como as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial os mais pobres de áreas urbanas e rurais. Para tanto, ficou acordado que o objetivo do programa era “oferecer habitação adequada a populações em

⁷⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 3 jul. 2020

⁷¹ AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018. p. 31-2. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2020.

rápido crescimento e aos pobres atualmente carentes, tanto de áreas rurais como urbanas, por meio de uma abordagem que possibilite o desenvolvimento e a melhoria de condições de moradia ambientalmente saudáveis”⁷².

Ainda no plano internacional, o Brasil participou das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ocorridas em Vancouver, em 1976 (Habitat I); em Istambul, em 1996 (Habitat II) e em Quito, em 2016 (Habitat III), onde foram debatidos temas como as causas e consequências da urbanização, a consequente degradação da qualidade de vida, a moradia, infraestrutura, saneamento básico e meio ambiente. O Brasil, por ser signatário da Nova Agenda Urbana, adotada durante essa última Conferência, comprometeu-se com todas as disposições constantes no citado documento, dentre as quais a de

promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais e locais que apoiem a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado; que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrarias; e que tenham foco nas necessidades de pessoas sem-teto, pessoas em situações vulneráveis, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais⁷³.

Cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece que os tratados internacionais em que o Brasil é parte também integram o ordenamento jurídico pátrio, ao dispor que “os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte”⁷⁴. De tal modo, ficou comprovado que, embora importante, a criação de leis, por si só, não garante os direitos dos cidadãos. Nesse sentido, lembram Rech e Rech que “o Estado moderno foi muito eficiente em definir direitos, mas ainda não conseguiu encontrar formas de garanti-los”. Uma das causas pelos quais tal fenômeno pode ocorrer deve ser creditada ao fato de que a fixação desses direitos por meio de edição de leis é construída nas casas legislativas, situadas nas capitais da União e dos Estados, mas são garantidos efetivamente nas cidades, cuja realidade local precisa ser respeitada na

⁷² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap07.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.

⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova agenda urbana H III**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 3 Jul 2020.

⁷⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2020.

definição das políticas públicas⁷⁵. Por tal motivo, muitos municípios, cumprindo as regras impostas pela Carta Constitucional de 1988, incluíram nas respectivas Leis Orgânicas normas especificando a preocupação do ente federado com a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A Lei Orgânica de Porto Alegre, por exemplo, não só aborda a função social da cidade como objetivo da política de desenvolvimento urbano, como ainda a define como “direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida”⁷⁶.

Assim, pode-se dizer que as funções sociais da cidade devem compreender o pleno exercício do direito à cidade, resultando no amplo acesso de todos os cidadãos “à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte lazer, enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade”, cabendo ao Poder Público municipal, ao mesmo tempo, por meio das diretrizes da política urbana, combater as causas da pobreza, promover medidas de proteção ao meio ambiente e tornar efetivos os direitos humanos⁷⁷.

De outra parte, a função social da cidade, além de constituir os objetivos da política urbana, também contempla os aspectos ambientais e bem-estar social, de modo que a cidade seja considerada um bem coletivo⁷⁸. Assim, inserido na função social da cidade está a defesa da sua função ambiental, o que, em outras palavras, significa a proteção do meio ambiente e a satisfação da qualidade de vida os habitantes daquele local, incluindo-se as futuras gerações. A função ambiental da cidade, ensina Dorneles, “propõe a existência equilibrada entre o meio ambiente natural, o criado, o histórico, o cultural, o paisagístico e o do trabalho, de modo que cada cidadão exerça tanto o direito como o dever de preservar e cooperar para a construção de cidades ambientais”⁷⁹. Nesse sentido, Rocha afirma que cabe ao Poder Público e à coletividade a preservação do meio ambiente em todas as suas formas e ressalta que “a função ambiental atua sobre a cidade para concretizar o seu fim: efetivar o bem-estar dos habitantes da cidade e o meio ambiente ecologicamente equilibrado”⁸⁰.

⁷⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 48.

⁷⁶ PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>. Acesso em: 3 jul. 2020.

⁷⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 51.

⁷⁸ GRASSI, Karine. **Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 44.

⁷⁹ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 273-300, jan./jun. 2011.

⁸⁰ ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. **Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999. p. 37.

Nesse contexto, destacam Rech e Rech que o conceito de função social da cidade está intimamente ligado ao processo de construção da cidade, considerando as presentes e futuras gerações, bem como se refere

ao bem-estar dos habitantes, e passa pelo respeito ao meio ambiente, à História, à cultura, à religiosidade aos valores humanos, conceito que não pode ignorar que o homem precisa comer, vestir e morar, bem como necessita de trabalho, lazer, transporte, saúde, educação, segurança, etc⁸¹.

Além de juristas, sociólogos e urbanistas, o debate acerca das funções sociais da cidade está muito presente na militância de grupos da sociedade civil organizada, que defendem a ideia de cidade como um bem comum, em contrapartida ao modelo de urbanização que gera prejuízos ao meio ambiente e que limita a utilização dos espaços públicos, assim como aqueles padrões que se caracterizam pela má distribuição de renda e poder, acarretando o aumento da pobreza e a exclusão social. Pois justamente com o objetivo de apresentar alternativas para uma transformação social global, movimentos sociais de muitos países organizaram o Fórum Social Mundial, num evidente contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça. Desde a sua primeira edição, ocorrida na cidade de Porto Alegre, em 2001, o evento reuniu ativistas, instituições e organizações sociais de várias partes do planeta, com o objetivo de debater ideias, trocar experiências e formular propostas que possam oferecer soluções eficazes para desafios modernos da sociedade. Uma das propostas construídas no Fórum Social Mundial refere-se à busca por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis, razão pelo qual foi confeccionada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, onde se estabeleceu os compromissos e medidas que devem ser adotadas pelos governantes locais e nacionais e pelos organismos internacionais, de forma que as pessoas passem a viver com dignidade em suas cidades. Esse documento, além de ressaltar que os espaços e bens públicos e privados da cidade devem priorizar o interesse social, cultural e ambiental, ainda destaca que

Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para

⁸¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 42.

garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações⁸².

Em outras palavras, o objetivo principal da função social da cidade é assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988, motivo pelo qual a inobservância desse mandamento viola os preceitos Constitucionais, sendo passível ao cidadão buscar, por vias processuais, a efetivação desse direito⁸³.

As funções sociais da cidade visam a proporcionar um equilíbrio na prestação de serviços públicos e oportunidades a todos os seus habitantes, independentemente de classe social. Assim, impossível identificar os sujeitos afetados pelas atividades e serviços, razão pelo qual as funções sociais da cidade são consideradas como direitos difusos. Ademais, o desenvolvimento integral dessas funções deve abranger o combate às causas da pobreza, a promoção de medidas de proteção ao meio ambiente e a defesa dos direitos humanos⁸⁴.

Destaca-se, por fim, que a função social da cidade está intimamente conectada a outro ponto relevante e igualmente previsto na lei que regulamenta a política urbana no solo brasileiro, o direito à cidade, uma vez que aquela constitui um instrumento para se chegar a essa, ou seja, um meio para se atingir a um fim. Assim, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade tem como finalidade primordial o exercício do direito à cidade por parte dos seus cidadãos.

2.3 O DIREITO À CIDADE

Embora não esteja expressamente inserido na Constituição Federal, o conceito de direito à cidade está presente de forma implícita na Carta de 1988, a partir da interpretação da norma que trata da política urbana, quando menciona que o seu objetivo é, em última análise, a garantia do bem-estar dos seus habitantes. Já o termo ‘direito à cidade’ foi finalmente incluído no ordenamento jurídico por ocasião da promulgação do Estatuto da Cidade, que estabeleceu como diretriz geral para o desenvolvimento do espaço urbano a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendendo “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento

⁸² CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 3. Jul. 2020.

⁸³ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 42.

⁸⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 50.

ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”⁸⁵.

Décadas antes de constar no Estatuto da Cidade, tal expressão ‘já era utilizada por Henri Lefebvre, especialmente na obra “Le droit à la ville”, publicada em 1968, ou “Direito à cidade”, título no qual é conhecido no Brasil. Nessa obra, o filósofo marxista francês inicia elencando o processo de industrialização como ponto de partida para os problemas urbanos, destacando que esse processo se constituía no motor das transformações da sociedade, em que pese a cidade preexistir à industrialização. Para ele, as cidades eram centros de vida social e política onde se acumulavam não apenas as riquezas, como também os conhecimentos, as técnicas e as obras. Segundo Lefebvre, “o uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa, que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem, além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro”, sendo que a cidade e a realidade urbana dependem desse valor. Nesse ponto, conclui afirmando que o processo de industrialização, movido pelo valor da troca e a generalização da mercadoria, tendem a destruir a cidade e a realidade urbana, eis que tentam subordiná-las a si”⁸⁶.

Nota-se que o autor aborda os sistemas urbanos gerados a partir do conflito entre o valor de uso e o valor de troca, entre a acumulação do capital e sua dilapidação nas festas, entre o crescimento e o desenvolvimento, entre a urbanização e a industrialização e entre a vida social e a produção econômica. Para ele, a realização efetiva da sociedade urbana “exige uma planificação orientada para as necessidades sociais” e que abrem caminho, no seio dessa nova sociedade, direitos que mudariam a realidade caso fossem colocados em prática, dentre os quais se destacam o “direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida”. Entre esses direitos, destaca Lefebvre, está o “direito à cidade (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.)”⁸⁷.

Tonucci, ao analisar a obra de Lefebvre frente à necessidade urgente do Direito à Cidade, salienta que o filósofo francês não está sugerindo um regresso à cidade tradicional,

⁸⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 5 jul. 2020.

⁸⁶ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 11-4.

⁸⁷ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 16 e 138-9.

mas busca uma nova cidade, com um ambiente mais humano, com lugares de simultaneidade e de encontro, onde a troca visa não apenas ao comércio e ao lucro. Enfim, o “direito à cidade aponta para o fim das segregações, a reconquista da cidade pelas classes e grupos minoritárias dela excluídos”⁸⁸.

Nota-se, assim, que a concepção de direito à cidade enfatiza uma nova ideia de garantia aos direitos dos cidadãos, não só quanto a uma moradia digna, mas inclui também a satisfação dos demais direitos, compreendendo os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e, ainda, os direitos ambientais, uma vez que a Carta Constitucional também defende o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

O direito à cidade, para Molinaro, “é um direito fundamental decorrente do caráter socioambiental a que adere a república brasileira confortada em um Estado Democrático”, sendo essa perspectiva socioambiental a responsável por conectar as necessidades sociais e ambientais indispensáveis para uma vida digna⁸⁹. E conclui frisando que

O direito à cidade não é apenas o direito de acesso ao que já está dado, mas um direito de modificá-la. Um direito que afirma a possibilidade de vivermos de nossas próprias criações. Um direito de refazermo-nos qualitativamente, produzindo um especial tipo de sociabilidade urbana, o que se afirma como um dos mais preciosos de todos os direitos humanos⁹⁰.

No mesmo sentido, mas referindo-se ao Estatuto da Cidade, Amanajás e Klug enfatizam que a noção de direito à cidade está vinculada, por lei, a um extenso rol de direitos. Além disso, destacam que “o direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras”, e que sua interpretação deve ocorrer “à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos”⁹¹.

⁸⁸ TONUCCI, João. Henri Lefebvre e a atualidade urgente do Direito à Cidade. *In: Olho da rua*. 2013. Disponível em: <https://olhorua.wordpress.com/2013/07/29/henri-lefebvre-e-a-atualidade-urgente-do-direito-a-cidade>. Acesso em: 5 jul. 2020.

⁸⁹ MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e o princípio de proibição de retrocesso social. **Direitos fundamentais & justiça**, n. 10, p. 161-179, jan./mar. 2010. p. 165. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/452>. Acesso em: 5 jul. 2020.

⁹⁰ MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e o princípio de proibição de retrocesso social. **Direitos fundamentais & justiça**, n. 10, p. 161-179, jan./mar. 2010. p. 177. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/452>. Acesso em: 5 jul. 2020.

⁹¹ AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. p. 29. Disponível em:

Da mesma forma que aconteceu com a função social da cidade, o direito à cidade também foi muito debatido durante as várias edições do Fórum Social Mundial, restando a consignação do seu conceito na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada para sacramentar o compromisso dos governantes para com o bem-estar de seus cidadãos.

Antes de defini-lo, a referida Carta, já no seu Preâmbulo, ressalta que o direito à cidade não se resume apenas ao debate sobre a melhoria da qualidade de vida das pessoas em função da moradia. O enfoque é maior e envolve o bem-estar das pessoas como um todo, incluindo os “direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos”⁹².

Mais adiante, mas seguindo a mesma linha constante no Preâmbulo da Carta, consta que

O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bem e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural⁹³.

Como se observa, é patente que o atual modelo de desenvolvimento urbano é incapaz de atender às necessidades de seus cidadãos, descumprindo aquelas finalidades para

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2020.

⁹² CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://normativos.confed.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 6. Jul. 2020.

⁹³ CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://normativos.confed.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 6. Jul. 2020.

as quais as cidades surgiram, que, em última análise, era proporcionar a segurança e o bem-estar dos seus habitantes. De igual sorte, em que pese a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira serem fartas no sentido de prever as políticas públicas que, em tese, deveriam atender os anseios dos brasileiros, a realidade urbana comprova que o padrão hoje existente é ultrapassado e arcaico, voltado para uma visão mercantilista, privilegiando determinados setores em detrimento da maioria da população urbana.

Hoje, a cidade não é um local de festa, como sugeriu Lefebvre. Suas ruas e praças, edifícios e monumentos não garantem prazer e prestígio a seus cidadãos. Ao contrário, atualmente, as cidades, no dizer do filósofo, sofrem com os conflitos entre a vida social e a produção econômica, entre o valor do uso e o valor da troca e entre o crescimento e o desenvolvimento. Nesse sentido, a história demonstra que as cidades surgiram muito em função da produção excedente e, como consequência, permanece até hoje, especialmente na ótica capitalista, essa noção de que o lucro originado com a distribuição desse produto deve permanecer nas mãos de poucos⁹⁴. Logo, percebe-se que a prioridade das cidades é voltada quase que exclusivamente para a acumulação do capital.

Entretanto é hora de afastar a ideia de que crescimento econômico e desenvolvimento social não podem ocorrer paralelamente, de forma que haja mais produção e circulação de moedas, mas substancialmente que o resultado dessas atividades seja visível e atinja a toda a população, independentemente de classe social, pois, como destacava Lefebvre, o crescimento sem o consequente desenvolvimento social gera apenas uma transformação aparente na sociedade⁹⁵.

Registra-se que, até a última década do século XX, os critérios existentes para aferir o progresso de determinada sociedade, num espaço de tempo, eram baseados, quase que exclusivamente, no crescimento e no volume do Produto Interno Bruto (PIB). Porém, esse modelo foi alterado quando o economista paquistanês Mahbub ul Haq, auxiliado por seu colega e amigo, Amartya Sen, criou, em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), passando a basear-se em critérios como renda, educação e saúde, diferentemente daquele já existente, que se apoiava exclusivamente em parâmetros econômicos. A partir de então, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) introduziu esse modelo como base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente, com a

⁹⁴ HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 74. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

⁹⁵ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 137.

finalidade de medir o desenvolvimento de um país, e o IBGE passou a medir o bem-estar das populações nos municípios, a fim de subsidiar as políticas públicas a serem direcionadas a cada um dos entes federados, de acordo com o grau de desenvolvimento humano. Desde então, qualquer ranking, cuja finalidade seja elencar as melhores cidades para se viver, utiliza como critério fundamental esse índice.

Talvez esse novo critério de avaliação do desenvolvimento de determinada sociedade seja um caminho de mudança, já que os efeitos nefastos do atual padrão de gestão estão presentes nas cidades, especialmente, nos bairros pobres, onde prosperam a miséria, a violência, a segregação urbana, muito devido ao fato de que os investimentos públicos não são destinados a esses locais, pois favorecem os interesses econômicos das classes mais abastadas, principalmente no que diz respeito a negócios imobiliários, em que o lucro é o principal objetivo.

Faz-se necessária a construção de uma nova cidade, mais humana e menos excludente, acessível a toda população, onde prevaleçam os interesses da coletividade, em detrimento dos individuais, ou seja, um local onde Poder Público municipal passe a exercer integralmente os desígnios constantes na Carta Constitucional e no Estatuto da Cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes e o direito a uma cidade sustentável, por meio do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, tema que será abordado no próximo capítulo.

3 A PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Da mesma forma com que as organizações políticas e sociais se transformaram no transcorrer dos séculos, traduzindo as condições de seu tempo, a compreensão do direito de propriedade também evoluiu ao longo da história, passando pelas mais diversas configurações. Tavares lembra que o instituto da propriedade caminhou ao longo da história, partindo de uma concepção coletiva, considerada como bem comum de todos, para um entendimento voltado a um direito individual e absoluto, até alcançar o modelo atual, no qual a propriedade teve o seu conceito relativizado, deixando o caráter absoluto, vez que passou a se exigir a observância da sua função social⁹⁶. Na mesma perspectiva, Ost destaca que, em alguns séculos, a humanidade acompanhou uma mudança de paradigma, onde “se passou de uma utilização comum para a propriedade exclusiva”⁹⁷. Não obstante, lembra Dorneles, que a propriedade sofreu transformações ao longo dos tempos, afastando-se daquela visão eminentemente patrimonial e econômica, considerada inviolável e inatingível, alcançando uma nova concepção, que exige da propriedade a garantia da conservação dos recursos naturais à sua disposição⁹⁸.

Para Coulanges, os princípios utilizados para fundarem o direito de propriedade na antiguidade não são os mesmos das gerações presentes, eis que as leis que garantiam esse direito também são diferentes das atuais. Nesse sentido, destaca o autor que há sociedades que jamais estabeleceram a propriedade privada, enquanto outras somente reconheceram tal instituto depois de muito tempo⁹⁹. Nesse mesmo contexto, o filósofo francês Proudhon destaca que “na origem todas as coisas eram comuns e indivisíveis; eram patrimônio de todos”¹⁰⁰.

A primeira noção de propriedade, ressalta Humbert, nasce justamente com a apropriação das coisas encontradas na natureza pelo homem, geralmente com a finalidade de

⁹⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 695.

⁹⁷ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 53.

⁹⁸ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 273-300, jan./jun. 2011.

⁹⁹ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 72.

¹⁰⁰ PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** 2. ed. Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975. p. 47.

satisfação das suas necessidades e dos seus anseios, passando a exercer sobre ela o domínio, desencadeando uma relação entre o homem e o bem¹⁰¹.

Para Engels, a propriedade privada surge ainda nas sociedades baseadas nos laços de parentesco, a partir do crescimento da produtividade do trabalho, uma vez que “quanto menos desenvolvido é o trabalho, mais restrita é a quantidade de seus produtos e, por consequência, a riqueza da sociedade”¹⁰².

Na Babilônia, segundo Tavares, o Código de Hammurabi, datado de 2300 a.C., aproximadamente, regulamentou o instituto da propriedade, tratando sobre a compra e venda de bens, móveis e imóveis, bem como determinou a proteção severa dos bens patrimoniais. Nesse mesmo formato, o povo hebreu da Antiguidade também demonstrou essa preocupação, eis que, da mesma forma que os babilônios, houve uma tentativa no sentido de proteger a propriedade. Assim, várias passagens constantes no livro sagrado dos cristãos também destacam a relação e o respeito existente entre os povos antigos e a propriedade.¹⁰³

Antes do Direito Romano, ensina Lemos, a propriedade era mais restrita a coisas móveis, uma vez que o solo pertencia a toda coletividade¹⁰⁴. No mesmo sentido, Coulanges, destaca que na origem das sociedades, não era fácil saber se o indivíduo poderia ou não se apropriar do solo. Os tártaros, segundo o autor, relacionavam o direito de propriedade aos rebanhos e não compreendiam quando se tratava da terra. Da mesma forma, entre os antigos germanos, a cada ano a tribo atribuía a cada um dos seus membros um lote de terra para cultivar. Assim, o germano era proprietário somente da colheita, não havendo esse vínculo de propriedade em relação à terra. Para o autor, essa mesma ideia de propriedade também era compartilhada entre alguns povos eslavos e uma parte da raça semítica¹⁰⁵.

Engels, por sua vez, destaca que a terra já se encontrava repartida e como propriedade privada antes mesmo da história escrita, coincidindo com a produção e o comércio de mercadorias relativamente desenvolvidos, o que ocorreu desde a fase superior da barbárie, período que se inicia com a fundição do minério de ferro e termina com a invenção da escrita e que se caracteriza, principalmente, pela utilização do arado de ferro puxado por

¹⁰¹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 79.

¹⁰² ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984. p. 2-3.

¹⁰³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 695.

¹⁰⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

¹⁰⁵ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 72.

animais, possibilitando lavrar a terra em grande escala.¹⁰⁶ Aliás, nesse ponto, cabe destacar que o filósofo alemão menciona o trabalho do antropólogo americano Lewis H. Morgan, que, segundo o qual, foi o primeiro a introduzir uma ordem precisa na pré-história da humanidade, classificando em estado selvagem, barbárie e civilização¹⁰⁷. Igualmente, Coulanges também ensina que as populações da Grécia e da Itália, conheceram e praticaram a propriedade privada desde a mais alta antiguidade, salientando, inclusive, que não se conhece época em que a terra tivesse sido comum¹⁰⁸.

Além disso, Coulanges diz ainda que, desde as épocas mais antigas, a família, a religião doméstica e a propriedade privada já se encontravam fundadas e solidamente estabelecidas nas sociedades gregas e italianas, salientando que a ideia de propriedade naquela época não estava garantida pelas leis, já que era a religião que avalizava tal direito. Assim, “cada família tinha a sua lareira e os seus antepassados. Esses deuses só poderiam ser adorados por ela, só protegiam a ela; eles eram sua propriedade”¹⁰⁹. Para o historiador francês, a lareira era o altar, símbolo da vida sedentária e, por isso, deveria ser posto sobre o solo e, uma vez posto, não deveria ter seu local alterado, já que o Deus da família quer uma morada fixa. Logo, a família estaria vinculada à lareira e essa, ao solo. De tal modo, “como a lareira, ela ocupará sempre aquele lugar. Aquele lugar lhe pertence; ele é a sua propriedade, não de um homem apenas, mas de uma família, cujos diversos membros devem vir, um após o outro, nascer e morrer ali”¹¹⁰. Essa relação entre o direito de propriedade e a religião também é defendida pela professora Lemos, que frisa que tanto na Grécia, quanto em Roma, a propriedade tinha forte ligação com a religião e com a família, uma vez que “o lar da família era o lugar de culto, com o altar, ou seja, o lar tinha um sentido sagrado, era o local de adoração ao deus da família”¹¹¹.

Nesse mesmo sentido, Comparato complementa que

A ideia de propriedade privada, em Roma ou nas cidades gregas da antiguidade, sempre foi intimamente ligada à religião, à adoração do deus-lar, que tomava posse

¹⁰⁶ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984. p. 121.

¹⁰⁷ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984. p. 28.

¹⁰⁸ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 72.

¹⁰⁹ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 73.

¹¹⁰ COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 74.

¹¹¹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 25.

de um solo e não poderia ser, desde então, desalojado. A casa, o campo que a circundava e a sepultura nela localizada eram bens próprios de uma gens ou de uma família, no sentido mais íntimo, ou seja, como algo ligado aos laços de sangue que unem um grupo humano¹¹².

Como leciona Engels, durante a fase bárbara, toda a produção pertencia àquele que a produzia, diferentemente do que ocorre tempos depois, já que entre os gregos, por exemplo, a aparição da propriedade privada dos rebanhos e dos objetos de luxo desencadeou o comércio e a conseqüente transformação dos produtos em mercadorias. Assim, “os produtores deixaram de consumir diretamente os seus produtos, desfazendo-se deles mediante comércio, deixando de ser donos dos mesmos”. Nesse contexto, acrescenta o autor, com o nascer das trocas entre as pessoas e a conseqüente transformação dos produtos em mercadorias, surgiu o cultivo individual da terra e, logo em seguida, a propriedade individual do solo¹¹³.

Na Roma antiga, toda a autoridade no seio da família era cabida ao pai, que exercia a função de responsável, numa evidente estrutura patriarcal. Por essa razão, conforme destaca Aguiar, ao pai incumbiam todas as funções religiosas, econômicas e morais, assim como os bens materiais¹¹⁴. Nesse período, segundo Lemos, ainda num primeiro estágio do direito romano, cada pessoa recebia um lote de terra para o cultivo, prática que, com o tempo, foi evoluindo no sentido de conferir sucessivamente a mesma porção de terra para a mesma pessoa, o que gerou a fixação daquela família naquele local, trazendo como conseqüência o domínio permanente sobre a terra de forma absoluta¹¹⁵. Ressalta-se que a propriedade para os romanos se apresentava como um direito absoluto, não havendo limites ou restrições, competindo ao titular o direito de usar, gozar e dispor da coisa. Barreto aduz que a propriedade naquela época era “constituída de três faces: *usus* (o poder de utilizar-se da coisa); o *fructus* (o poder de perceber frutos ou produtos do bem); e o *abusus* (o poder de consumir ou alienar a coisa)”¹¹⁶.

Numa outra fase, o direito de propriedade foi regulamentado por meio da Lei das Doze Tábuas, momento em que se concluiu que esse direito não poderia ser absoluto, eis que

¹¹² COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 130-147.

¹¹³ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984. p. 124-5.

¹¹⁴ AGUIAR, Lilian Maria Martins de. **Casamento e formação familiar na Roma Antiga**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/casamento-formacao-familiar-na-roma-antiga.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2020.

¹¹⁵ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

¹¹⁶ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 22 set. 2020.

deveria ser usufruído conforme razões de direito. Nessa perspectiva, Proudhon aduz que “o direito romano definiu a propriedade, *jus utendi et abutendi re sua, quateus juris ratio patitur*, como o direito de usar e abusar dos bens contanto que a razão do direito o permita”¹¹⁷. A partir daí, segundo Barreto, “tal concepção foi-se desenvolvendo, tanto que, no período clássico, foram reconhecidas a propriedade quirítária – aquela decorrente da constituição da cidade de Roma, típica dos patrícios – bem como a propriedade sobre terras conquistadas”¹¹⁸. No mesmo sentido, Lemos frisa que o direito romano distinguia duas espécies de propriedade, na qual a primeira, conhecida por quirítária, tinha como titulares os cidadãos romanos, era protegida pelo direito e referia-se a imóveis situados em solo itálico, enquanto a segunda forma de propriedade era a pretoriana e baseava-se na criação jurisprudencial dos magistrados. Para a autora, mais tarde, no ano de 292, durante o período de Diocleciano, já no período pós-clássico, a propriedade passa a ficar somente no âmbito econômico, desligando-se do poder político, momento em que surge o conceito unitário de domínio, com base na exclusividade¹¹⁹.

Tendo em vista a extensão dos domínios romanos, que se distribuiu no entorno do mar Mediterrâneo, alcançando, além de grande parte da Europa, o norte da África e parte da Ásia, constituindo-se no principal império da antiguidade, eis que se prolongou por cerca de 500 anos, é natural que vários aspectos surgidos durante aquele período fossem absorvidos para as outras culturas europeias e, mais tarde, difundidos também para América, África e algumas regiões da Ásia, especialmente relacionadas ao idioma e ao direito. Quanto à língua, do latim derivaram vários idiomas modernos, como o português, o francês, o espanhol, o romeno e o italiano. Da mesma forma, o direito romano permanece até hoje entre os fundamentos do direito contemporâneo, uma vez que o sistema romano-germânico constituiu-se no sistema jurídico mais disseminado no mundo, razão pela qual as noções do direito de propriedade existente naquele período servem de base até os dias atuais.

Devido às invasões bárbaras e à consequente queda do Império Romano do Ocidente, inicia na Europa o período histórico conhecido como Idade Média, cuja estrutura política era da suserania e vassalagem. Nesse cenário, o sistema era essencialmente agrário e a propriedade passou a ser exclusividade dos senhores feudais, enquanto aos servos apenas

¹¹⁷ PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** 2. ed. Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975. p. 35.

¹¹⁸ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹¹⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

competia a posse útil, isto é, os vassallos utilizavam a terra como se fossem deles, mas a propriedade era dos senhores. Esse conceito de propriedade foi importante para manter o poder da realeza. Para Lemos, no período Medieval, a propriedade deixa de ter o caráter unitário e exclusivista, eis que toda a propriedade existente na Europa tinha o soberano como possuidor eminente, o senhor feudal como titular da posse indireta e o explorador do imóvel rural como o detentor da posse direta, ou seja, era esse quem efetivamente o possuía¹²⁰. Nessa perspectiva, Barreto salienta que durante a Idade Média, o direito de propriedade foi dividido em dois prismas: o *directum* e o *utile*, e conclui que “neste sistema social, o proprietário das terras - o suserano, titular do *directum* - cedia a posse de parte de seu domínio ao vassallo, que exerceria o *utile*, e tornar-se-ia algo que hoje, sob a lente lapidada por Ihering, chama-se possuidor direto”¹²¹. Da mesma forma, Tavares também ressalta o regime que prevaleceu nesse período, o feudalismo, e frisa que “estabeleceram-se, pois, relação entre patronos e clientes, numa relação de compromissos mútuos. A terra era cultivada pelo cliente, mas pertencia ao patrono”¹²².

Percebe-se que durante a Idade Média, o Monarca e os Senhores Feudais exerciam um direito absoluto sobre as terras, atribuindo tal poder à vontade divina. Entretanto, esse quadro utilizado para justificar a posse sobre as terras, aliado aos abusos da nobreza e os privilégios da propriedade por parte dos Senhores Feudais, fizeram com que as pessoas passassem a questionar essas prerrogativas, surgindo outro movimento cultural, intelectual e filosófico denominado iluminismo.

Dentre os filósofos cujo pensamento influenciou o iluminismo, destaca-se John Locke, filósofo jusnaturalista do século XVII, que defendia que o direito de propriedade, assim como a vida e a liberdade, constituía-se de um direito natural, diretamente ligado ao trabalho. Para Ost, as ideias de Locke representaram um grande marco na evolução da propriedade, já que o pensador inglês justificava que o homem, para a sua sobrevivência, que em si mesma também constitui um direito, é levado a trabalhar a terra para render frutos, agregando-lhe valor. Desse modo, o homem adquire legitimidade para apropriar-se da terra,

¹²⁰ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 25.

¹²¹ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹²² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 696.

passando a ter o direito de dispor do produto de suas mãos. Assim, conclui Locke, é o trabalho que gera o título de propriedade¹²³.

Com o advento da Revolução Francesa, que aboliu o modelo feudal, o direito de propriedade passou novamente a ser compreendido como um direito natural, de forma exclusiva e absoluta, inviolável e sagrado. Bobbio afirma que essa nova visão de propriedade foi duramente criticada pelos socialistas, que passaram a denominar a Revolução de 1789 como revolução burguesa¹²⁴. Para Lemos, “é a visão do individualismo trazendo a regra de usar, gozar e dispor do bem, a critério do titular”¹²⁵. A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, inspirada nos pensamentos iluministas, consagrou a proteção aos direitos naturais, dentre os quais, a propriedade, considerando-a inviolável e sagrada. A esse respeito, Bobbio assinala que, por se tratarem de direitos naturais, esses seriam “anteriores à instituição do poder civil e, por conseguinte, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos por esse poder”¹²⁶. No mesmo sentido, Humbert afirma que aquele sistema está alicerçado na ideia de propriedade privada e na liberdade de contrato, com a mínima intervenção por parte do Estado, consolidando um perfil absoluto para o instituto da propriedade, forma essa consagrada, na França, por meio do Código Napoleônico, no século XIX¹²⁷. Por fim, Barreto ressalta que essa concepção estava revestida de um caráter individualista, ainda que não fosse de todo ilimitada¹²⁸.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão previu, no art. 2º, que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão”. Ademais, também no art. 17 do mesmo documento, consta que “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser

¹²³ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 59.

¹²⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 108.

¹²⁵ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 25.

¹²⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 125.

¹²⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91.

¹²⁸ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 22 set. 2020.

quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”¹²⁹.

Proudhon lembra que, tanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, quanto a Constituição Francesa de 1793, que estabeleceu que a propriedade “é o direito de gozar e dispor à sua vontade dos bens, lucros, fruto do seu trabalho e indústria”, assim como o Código Civil francês, mais conhecido como Código Napoleônico, de 1804, que definiu que “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, contanto que delas se não faça um uso proibido pelas leis e regras”, vão ao encontro do legado do direito romano, uma vez que todas essas codificações garantem ao proprietário um direito absoluto sobre a coisa. Além disso, ressalta que a restrição constante no Código Napoleônico não se trata de uma limitação ao direito de propriedade, pois objetiva apenas impedir que o domínio de um proprietário atrapalhe outro proprietário¹³⁰. A esse respeito, Ost salienta que o Código Civil francês, de 1804, consagrou solenemente a propriedade privada como direito mais absoluto, podendo o proprietário, segundo essa legislação, dispor livremente de seus bens¹³¹.

Os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, externados, sobretudo, na França do século das Luzes, exerceram influência sobre as Constituições de vários países, inclusive o Brasil. Da mesma forma, aquela concepção sobre o direito de propriedade constante na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com caráter absoluto, inviolável e sagrado, também influenciou outras nações. Nesse contexto, o Código Civil brasileiro, de 1916, adotou, igualmente, essa percepção civilista, na qual, ao proprietário cabe o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, podendo reavê-los de quem quer que injustamente os possua¹³².

Vale lembrar que a sociedade brasileira do século XIX e início do século XX movia-se pelo cunho patrimonialista. Assim, o Código de Beviláqua também nasceu com o caráter individual, conservador e patrimonialista, tendo como pilares, conforme destaca Dall’Alba, a família, a propriedade e o contrato, que guarneciam o sistema econômico e

¹²⁹ UNIVERSIDADE de São Paulo. **Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789**. N.p. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 24 set. 2020.

¹³⁰ PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** 2. ed. Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975. p. 35.

¹³¹ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 53.

¹³² BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

político¹³³. Portanto, o Código Civil brasileiro, de 1916, outorgou ao direito de propriedade um caráter absoluto e individualista, tratando-o muito mais como um direito individual do que social, prevendo como limitações a esse direito algumas regras relativas ao direito de vizinhança. Macedo lembra que, sob essa ótica, caberia ao Estado assegurar os meios jurídicos necessários para garantir a manutenção da propriedade e do seu caráter perpétuo¹³⁴.

De igual sorte, Carmona aduz que, para a teoria civilista adotada pelo Código Civil de 1916, “a propriedade é uma relação que une uma pessoa (sujeito ativo) a uma coisa, de tal forma que todas as outras pessoas (sujeito passivo) têm o dever de respeitá-la, não podendo violá-la”¹³⁵. No mesmo sentido, Tavares observa que, diante desse caráter civilista, “a propriedade passou a ser concebida como a relação entre um sujeito ativo (proprietário) e um sujeito passivo, que seria universal, uma vez que constituído por todas as demais pessoas (não proprietárias quanto ao objeto em apreço)”, isto é, o direito subjetivo de exploração de um bem, que todos os membros da coletividade devem acatar¹³⁶.

Por outro lado, Barreto recorda que essa concepção que considerava a propriedade como um direito natural e individualista, sofreu várias críticas, especialmente de Proudhon, que afirmava que a propriedade individual era um roubo; de Karl Marx, que defendia a destruição da propriedade privada e de Augusto Comte, que procurou aplainar a base da funcionalidade da propriedade, ainda que privada¹³⁷. De outra parte, Bobbio adverte que essa concepção individualista foi duramente recriminada, pois era considerada como responsável pela desunião, discórdia e ruptura da ordem constituída. Além disso, o filósofo italiano alertou que “a concepção individualista significa que primeiro vem o indivíduo (o indivíduo singular, deve-se observar), que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado, e não vice-versa, já que o Estado é feito pelo indivíduo e este não é feito pelo Estado”¹³⁸.

¹³³ DALL'ALBA, Felipe Camilo. Os três pilares do Código Civil de 1916: a família, a propriedade e o contrato. **Revista Páginas de Direito**. Porto Alegre, ano 4, nº 189, 20 set. 2004. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/109-artigos-set-2004/5147-os-tres-pilares-do-codigo-civil-de-1916-a-familia-a-propriedade-e-o-contrato>. Acesso em: 24 set. 2020.

¹³⁴ MACEDO, Paulo César Machado de. A função social da propriedade no novo Código Civil. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 107-116.

¹³⁵ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 17.

¹³⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 701.

¹³⁷ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹³⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 76.

Proudhon critica o que chamou de santificação da propriedade, referência ao seu domínio absoluto, assim como recrimina o abuso insensato e imoral, que denomina de delírios do gozo. Nesse particular, questiona se o titular do direito de propriedade poderia, em virtude desse caráter incondicional, “deixar apodrecer os frutos, semear sal no campo, usar as vacas em trabalhos na areia, transformar uma vinha em deserto e converter uma horta num parque”, sem que isso caracterizasse um abuso. Por fim, conclui o autor dizendo que em matéria de propriedade, o uso e o abuso confundem-se necessariamente¹³⁹.

Além disso, com o advento da Revolução Industrial, seguida dos movimentos sindicais, que reivindicavam a proteção dos direitos sociais dos trabalhadores, houve uma redução das liberdades criadas pelo movimento da burguesia, inclusive com relação à propriedade privada. Barreto esclarece que a Primeira Grande Guerra também foi responsável pelo rompimento das antigas tradições liberais, assim como a crise econômica de 1929, já que a grande depressão econômica exigiu ações positivas por parte de um estado intervencionista¹⁴⁰. Com essa nova realidade, que culminou com a criação dos direitos coletivos e sociais, ou no dizer de Bobbio, direitos de segunda geração, o instituto da propriedade também passou por mudanças, apresentando um sentido mais social, em detrimento ao individual.

Percebe-se, portanto, que o movimento socialista foi determinante para a edificação desse novo conceito relativo à função social da propriedade. Entretanto, segundo Humbert, o marco decisivo para a transformação do regime jurídico da propriedade ocorreu devido à série de estudos e palestras proferidas pelo respeitado jurista francês, Léon Duguit, em Buenos Aires, em 1912¹⁴¹.

Para Duguit, o século XX trouxe uma construção jurídica nova que fez desaparecer as concepções jurídicas consagradas na Declaração dos Direitos do Homem e no Código Napoleônico, manifestando-se em todas as nações civilizadas com um mesmo grau de cultura, tanto na Europa, como na América. Entre as principais modificações havidas, destacam-se mudança de uma concepção individualista do Direito para uma visão socialista, bem como a transformação da percepção metafísica do Direito Subjetivo defendida pelo sistema jurídico da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e do Código de

¹³⁹ PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** 2. ed. Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975. p. 35.

¹⁴⁰ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹⁴¹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 92.

Napoleão para uma compreensão realista por parte do novo sistema¹⁴². Em outras palavras, Humbert declarou que diante das transformações sociais, especialmente aquelas ocorridas após as duas grandes guerras, a ideia individualista da propriedade foi gradativamente relativizada¹⁴³.

Assim, frisa Duguit, a propriedade não é no Direito moderno, o direito inatingível, absoluto, que o homem que possui riqueza tem sobre ela. Ela é e deve ser uma condição indispensável para a prosperidade e grandeza da sociedade. Também a propriedade não é um direito. É uma função social, ou seja, o proprietário ou o possuidor de uma riqueza tem uma função social a cumprir. A esse respeito, afirma que o homem e a coletividade não possuem direitos, destacando que o homem tem certa função a cumprir na sociedade, ou seja, certa tarefa a executar. Enquanto o proprietário cumpre essa função, seus atos estarão protegidos. Se não a cumpre ou cumpre mal, a intervenção dos governantes é legítima no sentido de fazer cumprir a sua função social¹⁴⁴.

Portanto, para o insigne jurista, o proprietário teria o dever de empregar o seu bem em proveito do bem comum. Como se observa, a doutrina de Duguit não defende o fim da propriedade privada, como sugerem as ideias socialistas. Pelo contrário, visa tão-semente a adaptar o modelo de propriedade privada às novas demandas sociais presentes naquele momento.

Humber lembra que, após a Constituição do México, de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919, os elementos básicos que compõem o perfil jurídico da propriedade acabaram desviados para a seara Constitucional¹⁴⁵. Como ensina Barreto, “o Código Civil deixa o centro das atenções no estudo do tema trazido à baila, cedendo lugar às normas superiores, o que decorre do princípio de supremacia da Constituição”¹⁴⁶.

A Constituição mexicana, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, inovou o cenário mundial, eis que foi a primeira Constituição a indicar um Estado sob a ótica social, especialmente por classificar os direitos trabalhistas como direitos fundamentais, somando-se às liberdades individuais e os direitos políticos. A importância desse precedente, segundo

¹⁴² DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del Derecho (Publico y Privado)**. Tradução de Adolfo G. Posada, Ramón Jaén e Carlos G. Posada, Buenos Aires: Argentina. p. 173. Livre tradução.

¹⁴³ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91.

¹⁴⁴ DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del Derecho (Publico y Privado)**. Tradução de Adolfo G. Posada, Ramón Jaén e Carlos G. Posada, Buenos Aires: Argentina. p. 178-9. Livre tradução.

¹⁴⁵ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 82.

¹⁴⁶ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 25 set. 2020.

Robl Filho, ocorre porque na Europa a consciência de que os direitos humanos possuíam uma relevância social só ocorreu após a primeira grande guerra, tendo a Constituição de Weimar, em 1919, trilhado o mesmo caminho da Carta mexicana¹⁴⁷.

As Cartas Constitucionais do México e da República de Weimar aprofundaram a discussão sobre o papel do Estado em relação às prerrogativas dedicadas aos direitos individuais, baseados no princípio da liberdade, em prejuízo aos interesses coletivos e ao bem comum. Nesse momento, o princípio da igualdade passa a receber maior prestígio, iniciando o processo de transformação sobre as ideias de propriedade, dessa vez voltadas para um projeto coletivo e social.

Meses depois da Constituição Mexicana, eclode a Revolução Russa, que derrubou a monarquia e conduziu ao poder o Partido Bolchevique, impondo o governo socialista soviético, representando um marco decisivo na história da humanidade, visto que se constituiu no primeiro país socialista do mundo, condição que permaneceu até o início da década de 1990. Conforme ensina o professor Robl Filho, a Revolução Russa adotou inúmeras disposições constantes na Constituição mexicana, todavia adaptadas à doutrina marxista, principalmente na Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, tanto no campo socioeconômico, quanto no político¹⁴⁸.

A Constituição brasileira de 1934, cujo teor baseou-se na Constituição de Weimar, inseriu o princípio de justiça social e colocou em cheque a noção liberal do direito de propriedade. Nessa perspectiva, restou consignado naquela Carta, entre os direitos individuais, a garantia do “direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”¹⁴⁹. Todavia, tal norma permaneceu em vigor por pouco tempo, pois, com o advento do Estado Novo, promovido pelo então Presidente Getúlio Vargas, que determinou o fechamento do Congresso Nacional e outorgou uma nova Constituição, em 1937, houve um retrocesso quanto à ressalva relativa ao interesse social, o qual foi abolido do texto constitucional, dando lugar à mesma propriedade absoluta e sagrada constante na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

¹⁴⁷ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constituição mexicana de 1917 e os avanços dos direitos sociais no Brasil. **Revista mexicana de derecho constitucional**. n.º. 36, enero-junio, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319385635_Constituicao_mexicana_de_1917_E_Os_avancos_dos_direitos_sociais_no_Brasil. Acesso em: 26 set. 2020.

¹⁴⁸ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constituição mexicana de 1917 e os avanços dos direitos sociais no Brasil. **Revista mexicana de derecho constitucional**. n.º. 36, enero-junio, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319385635_Constituicao_mexicana_de_1917_E_Os_avancos_dos_direitos_sociais_no_Brasil. Acesso em: 26 set. 2020.

¹⁴⁹ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

O conceito de direito de propriedade contemporâneo implantou-se no solo brasileiro somente com o fim da Segunda Guerra Mundial e a redemocratização do Brasil, em função do término do regime autoritário de Getúlio Vargas, momento em que a legislação pátria, seguindo as mudanças ocorridas no cenário mundial, inseriu na Constituição Federal promulgada em 1946, pela primeira vez, a ideia de função social do direito de propriedade. Nesse contexto, o art. 147 da citada Constituição estabelecia que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”¹⁵⁰. Como se observa, a citada Constituição incluiu o direito de propriedade no Título destinado à ordem econômica e social, cujo tema está organizado segundo os princípios da justiça social. Assim, nada mais lógico do que condicionar os titulares do direito de propriedade que atendam também ao bem-estar da sociedade.

A função social da propriedade foi, enfim, incluída, de forma expressa, no texto constitucional somente na Constituição Federal de 1967, que a consagrou como princípio da ordem econômica e social. Contudo, antes mesmo de surgir expressamente no texto constitucional, duas outras normas já haviam sido inseridas no ordenamento jurídico.

O princípio da função social da propriedade já justificava uma nova modalidade de desapropriação criada pela Lei 4.132, de 1962, onde, já no seu primeiro artigo, estabelecia que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal”¹⁵¹. Da mesma forma, também o Estatuto da Terra, de 1964, previu que “à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei”¹⁵².

Finalmente, a Constituição cidadã, como ficou conhecida a Carta Constitucional de 1988, ofereceu um tratamento especial ao tema, eis que, além de manter a função social da propriedade como princípio de ordem econômica, ainda, inseriu tal instituição no rol dos direitos e garantias individuais, o que caracteriza uma novidade da Constituição atual. Silva

¹⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁵² BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

salienta que o art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, que reza que “a propriedade atenderá a sua função social” já seria suficiente para que toda propriedade observasse aquele princípio constitucional. Todavia, a *Lex Fundamentalis* não se limitou a esse preceito, uma vez que ainda reafirmou o instituto da propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica (art. 170, III), bem como fixou o princípio da função social da propriedade como obrigatórios para as propriedades urbanas e rurais, estabelecendo sanções para os casos de inobservância (art. 182, §§ 2º e 4º e art. 184)¹⁵³. Logo, por se tratar de princípio da ordem econômica, a propriedade, conclui o autor, terá seu conceito relativizado, especialmente porque aqueles princípios são preordenados à vista da realização de sua finalidade, que, em última análise, é assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social¹⁵⁴.

Portanto, com o advento da nova Constituição, o direito de propriedade passa a ser publicizado, isto é, o conceito sofre alterações, deixando de ser abordado exclusivamente no direito privado, cujos interesses recaem apenas sobre o proprietário, e passa a ser discutido na esfera do direito público, visto que incide sobre o seu conteúdo a ideia de satisfação social. A esse respeito, esclarece Borges que

a partir da Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade cada vez mais deixa de ter sua regulamentação exclusivamente privatista, baseada no Código Civil, e passa a ser considerado pela doutrina e tratado pelo ordenamento jurídico como um direito privado que se submete a interesse de outros sujeitos, que não apenas o proprietário, sendo as regras para seu exercício determinadas pelo Direito Privado e pelo Direito Público¹⁵⁵.

Humbert salienta que, a partir da Constituição Federal de 1988, o teor jurídico da função social da propriedade assume duas facetas, eis que, junto ao direito de propriedade, recebem o reconhecimento como direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal, e, por tal motivo, passam a ser considerados como cláusulas pétreas, o que vale dizer que não poderão ser abolidos por emendas constitucionais oriundas do poder constituinte derivado, assim como se tratam de normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não necessitando de regulamentação infraconstitucional, conforme determina a Constituição Federal de 1988. De outra parte, prossegue o autor, por também caracterizar-se como princípio jurídico da

¹⁵³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 73.

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 790.

¹⁵⁵ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 44.

ordem econômica, a função social da propriedade “tem incidência destacada sobre as matérias pertinentes à política urbana e agrícola, fundiária e de reforma agrária”, funcionando como norma basilar apropriada a influenciar e irradiar sobre todos os atos jurídicos desta natureza¹⁵⁶.

Conforme Tavares, o fato de a propriedade apresentar um caráter duplo, atendendo ao individualismo e, simultaneamente, aos fins sociais, demanda a compatibilização de diversos mandamentos constitucionais, visto que, como direito individual, é garantido o instituto da propriedade, como categoria genérica, não podendo ser suprimido do texto constitucional. Contudo, persiste o autor, o conteúdo do direito de propriedade já vem limitado pela própria Lei Fundamental, quando exige o atendimento a sua função social¹⁵⁷.

Muito embora as alterações constantes na Constituição Federal de 1988 tenham consagrado o princípio da função social da propriedade, Pinto argumenta que o texto constitucional adotou um caráter intermediário entre a teoria original de Duguit e aquela que considera a propriedade como um direito absoluto. Ele sustenta tal afirmação no fato de que, por um lado, é garantido o direito de propriedade e, por outro, destaca-se que a propriedade deverá atender a sua função social. O mesmo autor complementa sua tese indicando que dentre os princípios gerais da atividade econômica figuram, lado a lado, a livre iniciativa, a propriedade privada e a função social da propriedade¹⁵⁸.

Utilizando o mesmo raciocínio, Derani aduz que o direito de propriedade só estará de acordo com os princípios constitucionais se estiverem presentes as características nas quais se destaca que o domínio do bem será privado, mas seus frutos deverão atender aos interesses privados e sociais. Por isso, a autora afirma que

a propriedade privada é um valor constitutivo da sociedade brasileira, fundada no modo capitalista de produção. Sobre este preceito recai um outro que lhe confere novos contornos. Um novo atributo insere-se na propriedade, que, além de privada, ou seja, ligada a um sujeito particular de direito, atenderá a uma destinação social, isto é, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade, o que não exclui naturalmente o poder de fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado¹⁵⁹.

¹⁵⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 98 e 101.

¹⁵⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 703.

¹⁵⁸ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 185.

¹⁵⁹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 238.

De acordo com os princípios e normas da Constituição Federal de 1988, nasceu o Código Civil de 2002, que igualmente prevê a função social da propriedade. Assim, o novo estatuto civil brasileiro repetiu o dispositivo que trata sobre o direito de propriedade do Código anterior, porém esclareceu que esse direito deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, conforme preconiza a Lei Maior. Nesses termos, reza o art. 1228 do novel Código Civil que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais¹⁶⁰.

Para Miguel Reale, responsável pela Coordenação-Geral da Comissão que elaborou o Projeto de Lei que instituiu a nova Lei Civil, ou no dizer do próprio jurista, a Constituição do homem comum, o objetivo do novo Código Civil era superar o caráter individualista do antigo Código, o qual foi construído para um Brasil eminentemente agrícola, com aproximadamente 80% da população residente no campo. Já o novo Código serve para um País com de cerca 80% da população vivendo nas cidades, cuja nova mentalidade impõe um predomínio do social sobre o individual¹⁶¹.

Em que pese alguns juristas afirmarem que a função social da propriedade caracteriza tão somente um objetivo ao direito de propriedade, ou seja, algo exterior a esse instituto, muitos autores acolhem a teoria de que a função social é um elemento desse direito de propriedade, caracterizando um requisito intrínseco a sua existência. A esse respeito, Silva ressalta que “a função social manifesta-se na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”¹⁶². Da mesma forma, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Eros Grau, argumenta que “a ideia da função social como vínculo que atribui à propriedade conteúdo específico de sorte a moldar-lhe um novo conceito, só tem sentido e razão de ser quando referida à propriedade privada”¹⁶³. Ainda nessa ótica, Iserhard salienta que “o Direito de Propriedade não é mais o Direito Subjetivo, mas Direito Subjetivo é a própria função social da propriedade. Assim, a propriedade que não cumpre sua função social não pode ser chamada de propriedade”¹⁶⁴. Por fim, Borges aduz que

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁶¹ REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2718>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 74.

¹⁶³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 244.

¹⁶⁴ ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. **Revista Trabalho e Ambiente**, Caxias do Sul, v. 2, n. 2/3, p. 210, 2003/2004.

“a função social da propriedade é a obrigação que o proprietário tem de dar destinação à sua propriedade de forma que, além de atender aos seus interesses, este exercício promova os interesses da sociedade. A função social é parte da estrutura do direito de propriedade”¹⁶⁵.

Em sentido contrário, Humbert afirma que o direito de propriedade não é uma função social e tampouco seu elemento integrante e ressalta que “a função social não é elemento, não integra o direito de propriedade, mas o condiciona, estabelece uma obrigação ao exercente deste direito”¹⁶⁶. No mesmo sentido, Bandeira de Mello destaca que “a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não como sendo pura e simplesmente uma função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza”¹⁶⁷.

Vale lembrar, ainda, que essa nova concepção do direito de propriedade, alcançada a partir da Constituição Federal de 1988 e, igualmente, por meio do Código Civil de 2002, demonstrou que esse conceito voltou-se para um objetivo maior, ligado à promoção do bem-estar social. Nessa esteira, aquela visão individualista e absoluta sobre a propriedade privada e também sobre os recursos naturais nela disponíveis, transformou-se para um perfil preocupado com os interesses da coletividade, mormente os vinculados às funções socioambientais do bem. Não obstante, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto essa nova Lei Civil, além de condicionar o direito de propriedade a sua função social, estabeleceu uma estreita conexão entre os preceitos relativos à proteção ao meio ambiente e às concernentes ao direito de propriedade.

Destaca-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, abordado na Constituição Federal de 1988 como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, também é decorrência dos movimentos históricos, das transformações sociais e, conseqüentemente, da evolução do direito. Bobbio ressalta que o direito de viver num ambiente não poluído, reivindicado pelos setores ligados à proteção ecológica, é o mais importante direito de terceira geração¹⁶⁸. Aliás, cabe destacar que esses direitos de terceira geração consagram os poderes de titularidade coletiva e se inspiram no ideal de fraternidade e solidariedade. Ao passo que a sociedade se move e o direito é fruto desse produto histórico,

¹⁶⁵ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 96.

¹⁶⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 102.

¹⁶⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 409 - 418, 30 set. 2020. Disponível em: <https://rdai.com.br/ojs/index.php/rdai/article/view/161>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹⁶⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25.

novos direitos surgem e outros sofrem alterações. Nesse particular, Borges cita como exemplo, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito de propriedade, cuja característica desse último modificou-se, eis que não é mais o mesmo da concepção clássica, garantido no Código Civil de 1916, submetendo-se atualmente aos requisitos constitucionais, “inseridos no ordenamento como consequência da luta pelo reconhecimento de direitos como o do meio ambiente”¹⁶⁹.

Portanto, o direito de propriedade, de acordo com esse novo entendimento, deve atender, além de suas funções sociais e econômicas, a outros encargos relativos à preservação do meio ambiente. Para Iserhard, “ao remeter para a preservação da lei ambiental, significa dizer que a propriedade não atende à sua função social se não respeitar o meio ambiente”¹⁷⁰. Por esse ângulo, Orrutea esclarece que “em face do princípio da função social fica o proprietário jungido a observar desde o papel produtivo que deve ser desempenhado pela propriedade – passando pelo respeito à ecologia – até o cumprimento da legislação social e trabalhista pertinente aos contratos de trabalho”¹⁷¹. De igual sorte, Gomes e De Paula sustentam que o constituinte reconheceu na propriedade uma finalidade tríplice, onde haveria uma função individual ou pessoal quando o bem serviria como um direito destinado a servir à pessoa; um papel social, quando o bem também se destinaria à coletividade; e, por fim, uma finalidade ambiental, já que todos os cidadãos teriam o dever de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações¹⁷². Na mesma esteira, Dorneles explica que, a partir da Lei Fundamental de 1988, o uso da propriedade separou-se da concepção civilista do direito de propriedade, baseado apenas no uso, no gozo e na disposição do bem, exigindo durante o exercício desse direito que fosse garantida a função social e ambiental conforme determina a Constituição Federal e outras normas legislativas que regulam a propriedade urbana e rural¹⁷³. Da mesma forma, Humbert reforça que a função socioambiental da propriedade está inserida no texto constitucional e infraconstitucional, “vislumbrada especialmente mediante a interpretação sistemática da Constituição e demais leis, bem como da inescusável conjugação

¹⁶⁹ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 35.

¹⁷⁰ ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. **Revista Trabalho e Ambiente**, Caxias do Sul, v. 2, n. 2/3, p. 211, 2003/2004.

¹⁷¹ ORRUTEA, Rogério Moreira. **Da propriedade e sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: UEL, 1997. p. 214.

¹⁷² GOMES, Daniela; DE PAULA, Andréa Corrêa. A funcionalização socioambiental da propriedade urbana e a especulação imobiliária. p. 108-124. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

¹⁷³ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 273-300, jan./jun. 2011.

entre o princípio da função social da propriedade – e do equilíbrio ambiental – ou do desenvolvimento sustentável”¹⁷⁴.

De tal modo, o texto Constitucional de 1988 inovou o ordenamento jurídico, pois proporcionou ao direito de propriedade um conteúdo moderno, ligado à proteção do meio ambiente. Assim, a propriedade, além de ter seu uso condicionado ao bem-estar social, também se viu obrigada a atender a uma nova função, dessa vez conectada a questão ambiental. Vale lembrar que, tanto a propriedade privada, quanto a função social da propriedade e, ainda, a defesa do meio ambiente, integram os princípios gerais da ordem econômica no texto constitucional.

A esse respeito, Cavedon alerta que as novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, além de inserirem a função social como elemento qualificador do direito de propriedade, garantidos no capítulo atinente aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, vinculam o cumprimento da função social com a obrigação da ordem ambiental e atribuem uma função ambiental à propriedade¹⁷⁵. Sob a mesma ótica, Humbert destaca que

a função socioambiental da propriedade constitui um dos aspectos da função social da propriedade que, conjugado com o princípio do equilíbrio ambiental, consubstancia o dever de preservação do meio ambiente no exercício do direito de propriedade, de seu aproveitamento racional e adequado e de utilização ajustada dos recursos naturais nela disponíveis¹⁷⁶.

Borges, igualmente, lembra que a função ambiental da propriedade é “uma atividade do proprietário e do Poder Público, enquanto proprietário, exercida como direito-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso do meio ambiente. O direito subjetivo, assim, deve conciliar-se com a função ambiental da propriedade”¹⁷⁷. Lemos também frisa que a função social da propriedade não se confunde com as limitações ao direito de propriedade. Para a autora, “enquanto a primeira trabalha com a conformação de seus elementos e de seus fins para os interesses social e ambiental, as limitações têm a ver com o exercício do direito de propriedade”¹⁷⁸.

¹⁷⁴ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 140.

¹⁷⁵ CAVEDON, Fernanda Salles. **Função Social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003. p. 64.

¹⁷⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 140.

¹⁷⁷ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 45.

¹⁷⁸ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 53.

Trata-se, segundo Gavião Filho, de uma colisão do direito fundamental atinente à garantia do direito de propriedade com os bens coletivos ecológicos, que determina ao proprietário o uso limitado do direito fundamental à propriedade, que não poderá causar danos à qualidade da água ou outros bens ambientais¹⁷⁹. Nessa perspectiva, Borges recorda que “por ser a proteção do meio ambiente um interesse difuso, a propriedade passa a estar vinculada a interesses outros que podem não corresponder exatamente aos interesses imediatos do proprietário”¹⁸⁰. Em que pese a colisão de direitos, Ost sustenta que esses princípios podem conviver harmonicamente, uma vez que “o proprietário exclusivo pode, também ele, desempenhar o papel de guardião da natureza, se a sua preocupação não se reduzir a extrair-lhe de imediato o maior lucro possível”, e ainda conclui que o proprietário pode contribuir eficazmente para a proteção do meio ambiente, desde que não esteja interessado apenas na especulação¹⁸¹.

Observa-se, pois, que as alterações sofridas pelo direito de propriedade nos últimos séculos surgem para adequar o seu conceito às necessidades de determinada época. Nessa lógica, a Constituição Federal de 1988 protege a propriedade, mas a condiciona a uma função socioambiental, visando à proteção do ambiente e zelando os interesses de toda a coletividade. Nessa ótica, o papel a ser observado no exercício do direito de propriedade deve considerar a sua função social e ambiental, uma vez que em ambas prevalecem o interesse da sociedade.

Essa dupla finalidade, pode gerar, eventualmente, uma contradição entre o interesse público e do proprietário. Necessário, portanto, segundo Lemos, é cotejar os direitos de propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aparentemente opostos, para atingir um ponto de convergência¹⁸². Para Vulcanis, “efetivamente, é com a Constituição de 1988 que a propriedade é contemplada e garantida enquanto função social, além de direito individual, como princípio da atividade econômica e como essencial para a defesa do Meio Ambiente”¹⁸³.

¹⁷⁹ GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. O direito fundamental ao ambiente e a ponderação. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2001. p. 51-70.

¹⁸⁰ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999. p. 45.

¹⁸¹ OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. p. 74.

¹⁸² LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 34.

¹⁸³ VULCANIS, Andréa. **Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 72.

A necessária convergência da tutela dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político, pontua Fensterseifer, diz respeito ao assim designado Estado socioambiental. Para ele, o Estado socioambiental de Direito é um Estado regulador da atividade econômica, que se presta a desmitificar a ideia de um capitalismo liberal e individualista em favor de uma concepção voltada para os princípios socioambientais. Da mesma forma, com relação à propriedade privada, os interesses do proprietário necessitam convergir aos interesses da sociedade e do Estado, tendo em vista a sua finalidade social e ambiental que lhe são essenciais¹⁸⁴.

Nessa mesma lógica, Sarlet e Fensterseifer, ao tratar do regime jurídico-constitucional da propriedade em face da consagração constitucional da sua função socioambiental e dos deveres fundamentais de proteção do ambiente, abordam a compreensão da ideia de limitação e redefinição do conteúdo do direito de propriedade, de modo a relacioná-lo com o instituto da função social da propriedade, à luz dos valores constitucionais ecológicos ou socioambientais. Os autores defendem a compreensão de ser “a propriedade um direito-dever fundamental, na medida em que associados ou conexos ao direito de propriedade conjugam-se inúmeros deveres que incidem sobre a conduta do seu titular”¹⁸⁵.

Cabe destacar que, além do amparo constitucional, a função socioambiental da propriedade também encontra guarida no Estatuto Civil, que exige a consonância com as finalidades econômicas e sociais, de forma a preservar o equilíbrio e ecológico, evitando a poluição do ar e das águas. Vale dizer que o Código Civil de 2002 conjuga essa nova configuração do direito de propriedade, mais direcionados para o interesse social e ambiental, com o conceito de propriedade herdado do Código de Beviláqua, que previa a possibilidade de uso, gozo e disposição da coisa, assim como o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Nesse condão, o art. 1228, § 1º, do Código Civil de 2002, estabelece que

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas¹⁸⁶.

¹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 13.

¹⁸⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 165.

¹⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 2 out. 2020.

Como se depreende no artigo citado, o Código Civil reafirma que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com suas funções sociais e econômicas, respeitando-se as condições para a preservação do meio ambiente. A esse respeito, Macedo esclarece que o novo Código Civil explicita a ideia de transformar a propriedade em bem útil social e economicamente ao homem, motivo pelo qual “o proprietário não pode danificar, ofender, espoliar a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico, devendo, ainda, evitar a poluição da água e do ar”¹⁸⁷. Na mesma esteira, Dorneles aduz que a intervenção na propriedade privada, outrora considerada inviolável e inatingível, foi conduzida de uma concepção eminentemente patrimonial e econômica, para outra dirigida à proteção e à manutenção dos recursos naturais a sua disposição¹⁸⁸.

Por esse ângulo, constata-se que, tanto a propriedade rural, quanto a urbana, abandonaram aquele conceito civilista insculpido no Código Civil de 1916, cujo modelo reportava-se ao período liberal, baseado na plena e absoluta liberdade do titular quanto ao uso, gozo e disposição do bem, indo ao encontro dos princípios aos quais o cuidado à natureza por parte do proprietário deve prevalecer sobre os interesses privados, caracterizando a observância da função socioambiental. Nesse sentido, Lemos ensina que “a propriedade muito evoluiu até os dias de hoje, afastando-se do seu caráter absoluto e aproximando-se cada vez mais da sua concepção social. A nova concepção da propriedade envolve, além do aspecto social, a proteção do meio ambiente como interesse difuso”¹⁸⁹.

Com relação à propriedade rural, a Constituição Federal determina que a função social é cumprida quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, dentre outros, ao requisito referente à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente¹⁹⁰. Da mesma forma, a Lei 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra, condiciona o acesso à propriedade da terra por meio do exercício da sua função social. Nesses termos, esclarece que a propriedade da terra

¹⁸⁷ MACEDO, Paulo César Machado de. A função social da propriedade no novo Código Civil. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 107-116.

¹⁸⁸ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 273-300, jan./jun. 2011.

¹⁸⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 53.

¹⁹⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2020.

desempenha integralmente a sua função social quando, entre outras condições, assegura a conservação dos recursos naturais¹⁹¹.

Ao abordar a política urbana, a Constituição Federal de 1988 novamente inovou, já que inaugurou um capítulo exclusivo para tratar do tema. Além disso, recepcionou a necessidade do cumprimento da função social por parte da propriedade e avançou atrelando a função social à conservação do meio ambiente. Nessa esteira, o art. 182, § 2º, da Constituição Federal, estatui que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”¹⁹². A legislação infraconstitucional, cujo objetivo é regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à política urbana, esclarece pormenorizadamente as condições para o atendimento dessa função social. Assim, a Lei nº. 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade, igualmente estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o exercício do direito da propriedade em benefício do bem coletivo e do equilíbrio ambiental. Ao mesmo tempo, a referida Lei destaca que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e esclarece que a propriedade urbana desempenha sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas naquela Lei, dentre as quais se destacam a do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; a da ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 5 out. 2020.

¹⁹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2020.

ambiental¹⁹³. Constatase, portanto, que as funções socioambientais da propriedade urbana e rural encontram respaldo tanto na Constituição Federal, quanto na legislação ordinária.

Observa-se, pois, que as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade referem-se a regras de direito urbanístico que coadunam com aquelas inseridas no texto constitucional, cuja finalidade é a organização da cidade. Dentre essas regras gerais de política urbana destacam-se aquelas que tratam da função socioambiental da propriedade. Assim, o que a Carta Constitucional e a legislação que regulamenta a política urbana no solo pátrio propõem é a mudança no enfoque dado ao conceito de propriedade, de tal forma que se afaste daquela ideia individualista e exclusiva, e passe a reconhecer o significado desse direito com vista às necessidades da coletividade.

Nesse ponto, a Lei Maior não só assegurou a função socioambiental da propriedade, como também sustentou as diretrizes do direito urbanístico, especialmente quanto à política de desenvolvimento urbano. De igual forma, o Estatuto da Cidade regulamentou a utilização da propriedade urbana de acordo com os interesses de todos os municípios, estabelecendo ao titular do direito de propriedade deveres em relação ao bem tutelado, especialmente quanto ao respeito das suas funções sociais e ambientais, sob pena da necessária intervenção por parte do Poder Público, conforme previsão constitucional e infraconstitucional.

Nesse sentido, salienta Dorneles que a propriedade particular deve atender a sua função socioambiental, a fim de evitar danos ao meio ambiente, pois, caso contrário, caberá contra ela medidas do Poder Público limitando a ação do titular do direito. Destarte, prossegue a autora, essa intervenção por parte do Estado na propriedade poderá ser aplicada quando o bem não estiver tendo aproveitamento racional ou adequado por parte do seu titular, que utiliza os recursos naturais indevidamente, causando degradação ambiental¹⁹⁴. Muito embora a autora refira-se ao gênero propriedade privada, é óbvio que tal regra também atinge a propriedade urbana. Percebe-se que, tanto no campo, quanto na cidade, os poderes do proprietário são limitados e relativizados pelo interesse de uma coletividade.

Compete ao titular da propriedade urbana observar, no exercício desse direito, a sua função socioambiental, de forma a contribuir para o desenvolvimento da cidade e a conservação do meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, proporcionando o bem-

¹⁹³ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 5 out. 2020.

¹⁹⁴ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, p. 273-300, jan./jun. 2011.

estar de toda a coletividade, conforme dispõe a Lei Fundamental, o Estatuto da Cidade e, especialmente, o Plano Diretor municipal. Em contrapartida, o descumprimento total ou parcial desses deveres para com a sociedade, principalmente os relativos a um aproveitamento inadequado da propriedade urbana, pode resultar ao titular desse direito penalidades impostas pelo Poder Público.

Nesse sentido, a Constituição Federal, ao abordar a política urbana, além de preocupar-se em definir o significado da função social da propriedade urbana, já que, como recorda Tavares, até a promulgação da Constituição de 1988 não havia preocupação em assinalar com precisão qual seria o regime social aplicável à propriedade na área urbana, uma vez que apenas a propriedade do solo rural rendia essa preocupação constitucional expressa¹⁹⁵, também estabeleceu sanções ao proprietário do solo urbano que descumprisse a sua função social.

Assim, Constituição Federal de 1988 faculta ao Poder Público municipal legislar sobre e aplicar os instrumentos de política urbana que imponham a concepção estabelecida localmente de ordenamento urbano e do uso da propriedade em relação à ocupação do espaço, como expressão de sua função social, podendo exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o adequado aproveitamento, sob pena de intervenção estatal na propriedade privada, por meio dos instrumentos constitucionais de política urbana, dentre os quais se destacam o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e, por fim, a alternativa mais rigorosa que trata da desapropriação, ou seja, a perda total da propriedade do imóvel, mesmo que com direito à indenização. Vale lembrar que tais instrumentos foram definidos e regulamentados apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

Também com relação às limitações facultadas ao Poder Público, Grassi destaca que a política urbana brasileira “confere destaque à função social da propriedade, com previsão constitucional de restrições ao direito de propriedade em razão do novo direito coletivo que, por força da expressão consagrada na legislação e nos meios acadêmicos, pode ser designado direito à cidade”¹⁹⁶.

Nesses termos, compreende-se que a Constituição Federal de 1988 serviu como um divisor de águas no que diz respeito ao vínculo entre o homem e o ambiente, incluindo-se

¹⁹⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 706.

¹⁹⁶ GRASSI, Karine. **Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 44.

a propriedade urbana, pois passou a exigir do proprietário a observância da função social e ambiental do bem, já que essa propriedade deve também primar pelo bem-estar da coletividade, especialmente quanto ao meio ambiente equilibrado. Nessa lógica, prevê ainda a Constituição Federal de 1988, ferramentas de política urbana capazes de fazer cumprir esse objetivo socioambiental, interferindo, se preciso, na propriedade privada, de forma a fomentar o seu adequado aproveitamento.

Esses instrumentos constitucionais e infraconstitucionais criados com o propósito de autorizar o Estado a limitar e intervir na propriedade privada, fiscalizando-a para que atenda, não só ao interesse do proprietário, mas também de toda a sociedade, são indispensáveis, uma vez que é imperativo que a propriedade urbana sirva para o seu propósito social previsto no plano diretor municipal, ainda mais num país que sofre com um enorme déficit habitacional, incluindo, nesse ponto, a falta de abrigo e as habitações precárias.

Não deveria haver espaço para o inadequado aproveitamento do solo urbano num país com tantos problemas sociais. Assim, os espaços vazios, ociosos e mal aproveitados existentes nos grandes centros ferem a lógica e contradizem essa realidade brasileira, eis que, de um lado, milhões de brasileiros não possuem moradia digna para viver e, de outro, lugares que poderiam servir como locais de residência para essas pessoas permanecem desocupados ou sem utilização apropriada, muitas vezes na expectativa de uma maior valorização imobiliária. Justamente por esse motivo, inova a Lei Fundamental de 1988 ao facultar ao Poder Público municipal intervir nessas propriedades urbanas, utilizando-se dos instrumentos constitucionais de política urbana, os quais servem como ferramentas capazes de solucionar ou minimizar esses problemas estruturais, razão pelo qual esse tema será melhor abordado no próximo capítulo.

4 OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA

O processo de urbanização no Brasil, intensificado especialmente em decorrência do êxodo rural ocorrido principalmente a partir da segunda metade do século XX, desencadeou, como visto alhures, inúmeros problemas sociais e ambientais, o que comprova que os grandes centros urbanos não estavam preparados para receber esse grande contingente humano. Das mazelas sociais, destaca-se sobremaneira a carência habitacional. Muito embora a Constituição Federal elenque a moradia como direito social, a realidade não traduz essa previsão constitucional em avanços concretos. Dados da Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, apontam que o déficit habitacional no País, em 2015, era superior a 6 milhões de domicílios, incluindo-se nessa pesquisa, as habitações precárias, improvisadas ou rústicas ou, ainda, os casos de adensamento excessivo, isto é, situações onde ocorre a coabitação em cômodos ou famílias conviventes¹⁹⁷.

O crescimento acelerado da população urbana, principalmente nas grandes cidades, trouxe, ainda como consequência, a formação e a multiplicação de assentamentos urbanos precários, denominados pelo IBGE como aglomerados subnormais, mas vulgarmente conhecidos como favelas, vilas ou comunidades. Esses tipos de aglomerações residenciais, muitas vezes, situadas em áreas de preservação ambiental, geram, como consequência, poluição ao meio ambiente. Segundo o IBGE, o Brasil tinha, em 2010, de acordo com o último Censo, cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas, sendo que mais de 12% somente na capital do Rio de Janeiro. Dados também apontam que mais da metade da população de Belém, capital do Pará, também reside em ocupações desordenadas¹⁹⁸.

Ademais, esses assentamentos urbanos desordenados são ocupados, via de regra, por pessoas de baixa renda, que habitam moradias precárias, já que não possuem recursos suficientes para aquisição ou aluguel de imóveis em outros locais. Não obstante, são áreas em que se evidencia a carência de serviços essenciais por parte do Poder Público, sendo dominados pelo poder paralelo, sobretudo relacionado ao tráfico de drogas, o que acarreta altos índices de violência.

¹⁹⁷ MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil**. N. p. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#inicio>. Acesso em: 12 out. 2020.

¹⁹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. N. p. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 12 out. 2020.

A falta de planejamento das cidades brasileiras também é responsável pela ocupação desordenada das encostas de morros e margens de rios, locais onde é desaconselhada a construção de casas, pois são mais vulneráveis a ocorrência de desastres como, por exemplo, deslizamentos e inundações. Segundo um estudo divulgado pelo IBGE, em parceria com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), mais de 8 milhões de habitantes vivem em áreas consideradas de risco. Além disso, o mesmo estudo aponta que há cerca de 27 mil áreas com riscos de desastres habitadas em solo brasileiro, sendo que mais da metade dos pontos de ameaça estão localizados na região sudeste¹⁹⁹.

Entretanto, mesmo diante dessa carência habitacional e contrastando com essa realidade, observam-se, nos centros urbanos, inúmeros espaços privados, vazios ou ociosos, decorrência, muitas vezes, da despreocupação dos proprietários com os problemas coletivos, fruto daquela visão absoluta e liberal da propriedade, da qual não se exigia o atendimento a sua função socioambiental. Para Osório e Menegassi, o processo de urbanização ocorrido no Brasil havido nas últimas décadas causou, junto com o crescimento das cidades, uma forma de concentração urbana e de ocupação do solo que retrata uma modernização incompleta e excludente, eis que esse crescimento não foi acompanhado de um planejamento urbano eficiente, acarretando o crescimento das periferias e a consolidação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo²⁰⁰.

Por esse motivo, surge o planejamento como instrumento eficaz ao urbanismo, impondo-se ao Poder Público a gestão territorial dentro dos limites do município, de forma a combater esse problema histórico, relacionado ao acesso à moradia. Conforme afirma Sant'anna, “para a transformação de uma realidade urbana insatisfatória, faz-se necessário que o Estado seja munido de instrumentos que o permitam atuar nesta transformação de forma eficiente. Um destes instrumentos é o planejamento”²⁰¹. Para Silva, o planejamento local tem por escopo o adequado ordenamento do território municipal, disciplinando o uso, o

¹⁹⁹ AUGUSTO, Otávio. No Brasil, cerca de 27 mil áreas com risco de desastres são habitadas. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 jun. 2018. Brasil. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/06/28/interna-brasil,691377/o-brasil-tem-quantas-areas-com-risco-de-desabamento-e-enchentes.shtml#:~:text=O%20ranking%20do%20IBGE%20coloca,no%20Centro%2DOeste%2C%2059>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁰⁰ OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. p. 39-60. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²⁰¹ SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela /campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 117-136.

parcelamento e a ocupação do solo urbano²⁰². Nesse universo, inova a Lei Maior ao prever, no art. 182, § 4º, a existência de instrumentos de política urbana que permitem a intervenção do Poder Público na propriedade privada, visando, principalmente, evitar a lógica da especulação imobiliária, dos quais se destacam o parcelamento ou a edificação compulsórios, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação²⁰³. No mesmo sentido, Rech e Rech salientam que “o caos criado nas nossas cidades, decorrente da ocupação desordenada, só pode ser evitado com planejamento, que tem como instrumento jurídico o direito urbanístico”²⁰⁴.

Atualmente, todas as nações desenvolvidas possuem uma legislação tratando sobre o direito urbanístico, sendo que, em alguns casos, conforme ensina Pinto, o nível de sistematização dessas leis é tão avançado, que os países adotam a denominação de Código de Urbanismo, exemplo da França e Itália. Para o autor, essa legislação abrangente teve início em 1909, com a edição do *Town and Country Planning Act*, na Inglaterra e, em 1919, na França, com a *Lei Cornudet*, mas ressalta que o crescimento desse ramo incidiu logo após a Segunda Grande Guerra, “quando, pressionados pela necessidade de reconstrução das cidades destruídas, os principais países da Europa aprovaram leis detalhadas de planejamento urbano”²⁰⁵.

No Brasil, a competência para legislar sobre o direito urbanístico compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme estabelece o art. 24, I, da Constituição Federal de 1988. Vale, contudo, lembrar que os parágrafos do mesmo dispositivo constitucional esclarecem que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados²⁰⁶.

Esse modelo adotado para o direito urbanístico, segundo Pinto, é o mesmo utilizado para vários outros ramos do direito, como o tributário, financeiro, penitenciário e econômico, onde os princípios são regulados por lei federal ou estadual, cabendo aos

²⁰² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 57.

²⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁰⁴ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 187.

²⁰⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 84-5.

²⁰⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

municípios a aplicação no caso concreto. O autor explica que se trata de “disciplinar, em abstrato, o direito de propriedade, o planejamento, o parcelamento do solo, as obras públicas, o direito de construir, as limitações, as desapropriações etc., estabelecendo um regime jurídico uniforme para o País”²⁰⁷.

Assim, com o escopo de apresentar uma política de alcance nacional, foi editado o Estatuto da Cidade, que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Esses mandamentos gerais destinam-se a todo território nacional. Nesse aspecto, é importante e necessário um sistema de planejamento urbanístico, de forma a integrar os entes federados, com suas diferentes amplitudes, “indo dos arcabouços maiores dos planos nacionais e macrorregionais até os mais limitados dos planos microrregionais e locais”²⁰⁸. Entretanto, aponta a Lei, são os municípios que terão a competência para a sua aplicação concreta, por meio de leis municipais voltadas aos interesses locais.

Nota-se, portanto, que “as normas constitucionais tendem no sentido da descentralização e democratização da política urbana, voltando-se mais às demandas locais, atribuindo aos Municípios um papel de extrema relevância, a fim de dar-lhes eficácia”²⁰⁹. Contudo, tal delegação não constitui numa inovação legislativa, já que, com relação ao planejamento urbanístico, tradicionalmente esse tema é de responsabilidade dos municípios, tendo em vista o interesse local. Segundo Dallari, esse pensamento surgiu ainda durante o império, eis que a primeira lei brasileira que estabeleceu expressamente competência para os municípios acerca desse tema foi a Lei de 1º de janeiro de 1828, que tratava, dentre outras coisas, das atribuições das Câmaras Municipais. Ainda conforme o autor, prevalece o “entendimento de que cabe aos Municípios a legislação sobre os assuntos de interesse preponderantemente local, ou seja, sobre as matérias que não podem ou não devem receber um tratamento uniforme em todo o país ou em todo o Estado”²¹⁰.

²⁰⁷ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 135.

²⁰⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 103.

²⁰⁹ LOVATTO, Poliana; MAGNI, Marciana; PEGORARO, Sheila. **Gestão territorial urbanística e proteção ao meio ambiente: a subutilização do Plano Diretor e do estudo do impacto de vizinhança na construção de cidades sustentáveis**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020. p.36.

²¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu.. As leis municipais e o direito de construir. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, 65, 105-126. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66605>. Acesso em: 12 out. 2020.

Nessa mesma concepção, o art. 30, VIII, da Constituição Federal/88, estabelece que compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”²¹¹. De igual forma, o art. 182 da Lei Maior também refere que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e tem a tarefa de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”²¹². Nessa lógica, lembra Pinto, ao município cabe executar a política urbana quando promove o ordenamento territorial, enquanto compete a União e aos Estados legislarem sobre o tema, em face da competência concorrente estabelecida pelo texto constitucional²¹³. A esse respeito, Cavedon ressalta que cabe aos municípios a responsabilidade de controlar e planejar o uso do solo, bem como a execução da política de desenvolvimento urbano, motivo pelo qual as questões urbanísticas, diretamente relacionadas à função social da propriedade urbana, recaíram a esse ente federado²¹⁴. Da mesma forma, Mukai sustenta que em termos de competência, a mais importante é a do município, o qual detém a primazia na condição de política de desenvolvimento urbano²¹⁵.

O planejamento do uso do solo e a execução da política de desenvolvimento urbano é uma obrigação legal do Poder Público municipal. Não se trata de uma mera faculdade por parte do gestor público. Nesse contexto, Silva destaca que “o planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal”²¹⁶. Na mesma esteira, Pinto salienta que o planejamento deixa de ser uma faculdade dos administradores para converter-se em uma obrigação do Poder Público, bem como frisa que o planejamento “não é mais uma mera técnica a ser utilizada ou não pelos governantes conforme sua conveniência, mas um conjunto de procedimentos

²¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

²¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

²¹³ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 136.

²¹⁴ CAVEDON, Fernanda Salles. **Função Social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003. p. 69.

²¹⁵ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 89.

²¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 88.

vinculantes, cuja observância condiciona a validade dos atos jurídicos”²¹⁷. Também a esse respeito, Rech e Rech lembram que “a lei é o principal instrumento de planejamento na gestão pública”²¹⁸.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade, norma que regulamentou o capítulo referente à política urbana constante na Constituição Federal de 1988, define, no art. 4º, os instrumentos legais a serem utilizados pela União, Estados e Distrito Federal e, especialmente, pelos municípios quanto ao planejamento urbanístico, destacando-se o plano diretor²¹⁹. Os instrumentos jurídicos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, de acordo com Rech e Rech “são institutos do ordenamento jurídico federal, portanto de caráter geral, colocados à disposição do município, com vistas à elaboração do Plano Diretor municipal, para a concretização dos objetivos e das diretrizes do Estatuto da Cidade”²²⁰.

4.1 PLANO DIRETOR

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, o plano diretor já ocupava um papel importante como ferramenta para o planejamento das cidades. Contudo, a partir da Constituição Cidadã, esse instrumento passou a ser indispensável nos grandes municípios, especialmente porque a função social da propriedade ficou condicionada às exigências fundamentais de ordenação da cidade nele expressas. Todavia, sua história é bem mais antiga, uma vez que, conforme ensina Mukai, ainda na primeira metade do século XX, “surtem as primeiras experiências dos Planos Diretores elaborados pelo Governo do Rio Grande do Sul”²²¹. A esse respeito, Pinto salienta que a expressão ‘plano diretor’, ao lado de outras semelhantes, já era utilizada no Brasil desde a década de 30²²².

Para Silva, os Planos de Desenvolvimento Urbano, em forma de planos diretores nasceram da necessidade de estabelecer regras para o desenvolvimento físico das cidades,

²¹⁷ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 244.

²¹⁸ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 188.

²¹⁹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 out. 2020.

²²⁰ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 188.

²²¹ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 98.

²²² PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 118.

vilas e outros núcleos urbanos do município, no exercício da função urbanística no âmbito municipal. Entretanto, ressalta o autor, a concepção do plano diretor evoluiu ao longo do tempo, passando de uma concepção estática para uma compreensão dinâmica, já que inicialmente preocupava-se com o desenho da cidade, muito relacionado à preservação da estética urbana, limitando-se a estabelecer um traçado das ruas e o estabelecimento dos lugares onde se localizariam os edifícios públicos. Num passo seguinte, o referido plano passou a se preocupar com a distribuição das edificações no espaço urbano, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas. Mais tarde, ainda, a ideia de plano diretor de desenvolvimento integrado surgiu como ferramenta do processo de planejamento municipal, buscando integrar os objetivos nos campos físicos, sociais, econômicos e administrativos. Por último, com o advento da *Lex Fundamental*, o plano diretor assume a função de instrumento básico da política urbana municipal, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar de seus habitantes²²³.

Como peça importante no planejamento municipal, é imprescindível que o plano diretor seja ordenado como uma norma jurídica. A esse respeito, a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana não determina qual a espécie normativa apropriada para a criação da citada ferramenta, eis que apenas refere que tal instrumento seja aprovado por lei municipal, motivo pelo qual se admite as duas formas mais frequentes de inovação do ordenamento jurídico, aceitando-se as leis complementares e leis ordinárias. Para Milaré, o plano diretor deve ser um desdobramento da Lei Orgânica do município. Nesses termos, o autor faz uma comparação afirmando que “ele estaria para a Lei Maior do Município assim como o Estatuto da Cidade está para a Constituição Federal”²²⁴.

Muito embora o Estatuto da Cidade tenha definido a lei como ato jurídico pelo qual o plano diretor é aprovado, sua natureza, segundo Pinto, não é a de lei material, porque estão ausentes os atributos próprios da lei, relativos à generalidade e à abstração. Nessa esteira, acrescenta o autor, que “o plano diretor não é uma lei, mas é aprovado por lei, assumindo a forma de um anexo”²²⁵. Por fim, defende seu argumento lembrando que os planos diretores têm vigência por prazo determinado estabelecido pelo Estatuto da Cidade, característica inexistente na lei que, via de regra, possui prazo indeterminado. Entretanto, essa

²²³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 97.

²²⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 533.

²²⁵ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 256.

linha de pensamento não é compartilhada por muitos autores. Ademais, a própria lei que regulamenta o capítulo que trata da política urbana no texto constitucional trata, quando se refere à revisão do plano diretor, que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, ou seja, conforme ressalta Milaré, “isto faz supor que o plano diretor venha no bojo da lei, identificando-se com ela”. Para o autor, a própria lei é o plano²²⁶. Na mesma esteira, Rech e Rech sustentam que o processo de planejamento resulta numa lei denominada plano diretor²²⁷.

Não obstante, esse plano pode ser obrigatório ou facultativo. Diante da importância da ferramenta no planejamento municipal, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade, não só reforçou essa regra, quanto ampliou o rol de cidades cujo plano diretor torna-se obrigatório, exigindo, também, dos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e aqueles incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Além desses, a lei que regulamenta a política urbana no Brasil ainda determina a existência do plano diretor para aquelas cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal²²⁸. Para os demais casos, o plano diretor é facultativo.

Nos termos do art. 50 do Estatuto da Cidade, os municípios com mais de vinte mil habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que não possuíam plano diretor aprovado na data de entrada em vigor da referida Lei, em 2001, deveriam aprová-lo num prazo de cinco anos²²⁹. No entanto, a Lei nº 11.673, de 2008, alterou esse prazo, prorrogando-o até 30 de junho de 2008²³⁰. Convém salientar que o Prefeito que se

²²⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 534.

²²⁷ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 193.

²²⁸ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 out. 2020.

²²⁹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

²³⁰ BRASIL. **Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

omitir a respeito do tema, descumprindo os prazos legais para a elaboração dos citados planos diretores, incorre em improbidade administrativa, conforme dispõe o art. 52, VII, do Estatuto da Cidade²³¹. De acordo com Saule Júnior, na mesma pena também incorrem os vereadores em decorrência da não edição de lei municipal que aprove o plano diretor, já que atentaria contra o princípio da legalidade, uma vez que descumprem o disposto no Estatuto da Cidade²³².

Além disso, tendo em vista as constantes mudanças nas cidades e, ainda, as transformações sociais que ocorrem normalmente, o Estatuto da Cidade prescreve que os planos diretores sejam revistos, pelo menos, a cada dez anos. Para Pinto, é inevitável que o plano diretor seja alterado regularmente, a fim de acompanhar as alterações havidas na sociedade e na política²³³. Entretanto, para Saule Júnior, os municípios que já possuíam os instrumentos na data da entrada em vigor da referida legislação, mas que não atendiam e respeitavam aos requisitos estabelecidos no texto constitucional e na nova lei que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, teriam o mesmo prazo de cinco anos previstos no art. 50 da Lei 10.257/2001, para a revisão do instrumento, sob pena também dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais incidirem em improbidade administrativa²³⁴.

A elaboração do plano diretor é de competência do Poder Executivo Municipal, geralmente a cargo dos órgãos de planejamento, mas constitui-se de uma tarefa multidisciplinar, em que predominam os aspectos técnicos e jurídicos, tendo em vista as exigências legais. Segundo Silva, a iniciativa da lei pertence ao Prefeito, que a encaminha à Câmara de Vereadores para aprovação²³⁵. Contudo, o Estatuto da Cidade garante a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, durante o processo de elaboração do referido plano e da sua implementação, que ocorre por meio de audiências públicas e debates. Além disso, a citada lei também avaliza a

²³¹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

²³² SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²³³ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 144.

²³⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²³⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 144.

transparência do processo, visto que obriga a publicidade dos documentos e informações produzidos, bem como o acesso desses dados a qualquer interessado²³⁶.

De acordo com Pinto, o plano diretor é um documento técnico de urbanismo, eis que “só pode ser elaborado por profissionais legalmente habilitados”²³⁷. Contudo, o principal instrumento disponível ao Poder Público municipal para implementar a política de desenvolvimento urbano não pode ser compreendido apenas como um instrumento técnico, já que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade destinam-lhe uma ideia político-social, pois a primeira determina que haja cooperação das associações representativas no planejamento municipal, enquanto a segunda exige para o processo de elaboração do plano diretor e, posteriormente, na fiscalização de sua implementação, a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Ademais, é fundamental ressaltar a importância da participação política por parte da população, já que o objetivo maior do desenvolvimento urbano é, conforme a Constituição Federal de 1988, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O plano diretor, ressalta Carmona, é fundamental no direcionamento da cidade, tanto com relação à atuação dos proprietários, quanto em relação aos representantes do Poder Público, pois determina os parâmetros a serem observados para a satisfação da função social da propriedade no que diz respeito à cidade²³⁸, uma vez que o art. 182, § 2º, da própria Constituição estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”²³⁹. Para o autor, o plano diretor “é o instrumento essencial da relação entre a propriedade e a cidade, pois ele firmará quais as exigências fundamentais da cidade e, portanto, de que forma a propriedade deverá ou não ser utilizada, de modo que atenda a sua função social”²⁴⁰.

Além disso, o instrumento básico da política urbana também constitui, como asseveram Rech, Gullo e Scur, uma importante ferramenta legal de ordenamento e proteção ambiental, tornando-se mecanismo imprescindível e eficaz “na orientação da ocupação

²³⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

²³⁷ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 254.

²³⁸ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 24.

²³⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

²⁴⁰ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 24.

territorial urbana e rural, contemplando em sua análise aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais”²⁴¹. No mesmo sentido, também é função do plano diretor, de acordo com as orientações da Confederação Nacional de Municípios, estabelecer as estratégias de desenvolvimento “que promove a harmonia entre a produtividade econômica, os seres humanos e o meio ambiente, ou seja, procura estabelecer o equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental”²⁴².

Nota-se, assim, que o plano diretor exerce função preponderante no planejamento do território municipal, pois serve como ferramenta a disposição do poder público no exercício da política de desenvolvimento e expansão territorial. Por tal motivo, outros instrumentos do sistema de planejamento municipal, como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária devem incorporar as diretrizes e as prioridades inseridas no plano diretor. Nesse contexto, Silva salienta que essa ferramenta constitui um ‘plano’ porque estabelece os objetivos e prazos a serem alcançados, assim como as atividades que devem ser executadas e quem deve executá-las. Da mesma sorte, é ‘diretor’ porque “fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município”²⁴³. No mesmo contexto, Machado destaca que o termo ‘diretor’ tem “dimensão jurídica considerável, pois é um plano criado pela lei para dirigir e para fazer com que as outras leis municipais, decretos e portarias anteriores ou posteriores tenham que se ajustar ao plano diretor”²⁴⁴.

Nesses termos, Meirelles ensina que o plano diretor é o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”²⁴⁵. Já Milaré ressalta que o Plano Diretor é “o instrumento básico dessa política – é ele que dará os rumos ao desenvolvimento saudável e sustentável da comunidade municipal”²⁴⁶. Da mesma forma, Saule Júnior salienta que o Plano Diretor “é um componente chave por conter normas

²⁴¹ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano diretor inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educs, 2019. p. 101.

²⁴² Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Desenvolvimento Urbano: Gestão Territorial Responsável**. Brasília: CNM, 2008. p. 20.

²⁴³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 138.

²⁴⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 413.

²⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 538.

²⁴⁶ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 78.

de direito urbanístico disciplinadoras do planejamento urbano e do regime da propriedade urbana”²⁴⁷. Ainda no mesmo sentido, Machado destaca que o referido instrumento constitui

um conjunto de regras obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal²⁴⁸.

Para Rech e Rech, o Plano Diretor trata-se de uma lei decorrente de um procedimento de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que não se limita a mera cópia de normas urbanísticas e que deve “expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto”²⁴⁹.

Não obstante, o objetivo fundamental do Plano Diretor, de acordo com o Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, que integrava a estrutura do antigo Ministério das Cidades e que atualmente se subordina ao Ministério do Desenvolvimento Regional, e que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, é deliberar sobre “o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa”²⁵⁰.

No mesmo contexto, Silva apregoa que os objetivos do plano diretor dividem-se em gerais e específicos, sendo o primeiro, o de promover a ordenação dos espaços habitáveis do município, enquanto o segundo depende da realidade que se quer transformar, ou seja, revela as finalidades reais de cada um dos projetos que integram o instrumento. Em suma, o autor esclarece que, por constituir-se de um plano geral e global, o plano diretor tem por

²⁴⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 413.

²⁴⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 84.

²⁵⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014**. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

função “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”²⁵¹.

O fato do Estatuto da Cidade referir-se ao plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, pode, por vezes, acarretar dúvidas se tal instrumento também se destina à área rural ou apenas às zonas compreendidas dentro do perímetro urbano. Acerca do tema, a própria legislação assevera, no art. 40, § 2º, que ele “deverá englobar o território do Município como um todo”²⁵². Mukai alerta que esse dispositivo é absolutamente inconstitucional, posto que a abrangência do plano diretor não alcança o meio rural, uma vez que o art. 182 do texto constitucional disciplina apenas a política de desenvolvimento urbano, assim como a propriedade urbana cumpre a sua função social na medida em que atende aos requisitos fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor²⁵³. Na mesma esteira, Pinto ensina que o alcance territorial do plano diretor diz respeito apenas à cidade, que tradicionalmente é utilizada para designar a sede do governo municipal. Para ele, essa ferramenta “não atua sobre a zona rural senão para incluí-la no processo de urbanização, mediante a delimitação de zonas de expansão urbana”²⁵⁴. Em sentido contrário, Milaré explica que a sadia qualidade de vida é um direito fundamental de todos, motivo pelo qual o plano diretor não pode se destinar apenas aos cidadãos urbanos, em detrimentos dos rurícolas²⁵⁵. Nesse contexto, Rech e Rech também ressaltam que

O Município precisa definir o que é área urbana, bem como delimita-la. E o faz mediante um traçado denominado perímetro urbano. A área urbana pode adotar diretrizes específicas e terá zoneamento distinto da área rural. Mas a ocupação também acontece na área rural e, por isso, deve ser também objeto de regulamentação, pois o direito urbanístico diz respeito à forma de ocupação, independentemente de ser área urbana ou rural. O Município deve regulamentar a ocupação e atividades tanto da área urbana quanto da área rural, estabelecendo normas urbanísticas em todo o seu território, sob pena de a área rural transformar-se em terra de ninguém, com ocupações, urbanizações ou expansões urbanas sem planejamento, como vem ocorrendo ao longo dos séculos e se intensificando nos últimos tempos²⁵⁶.

²⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 138.

²⁵² BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

²⁵³ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 206.

²⁵⁴ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 140.

²⁵⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 533.

²⁵⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul-RS, Educs, 2010, p. 99.

Outro ponto importante relativo ao plano diretor, diz respeito ao conteúdo. Vanin salienta que não há consonância sobre o formato ideal do plano diretor²⁵⁷. Nessa mesma esteira, Saule Júnior entende que os municípios, por meio de suas Leis Orgânicas, deveriam definir os requisitos e o processo de aprovação desse instrumento básico de política urbana²⁵⁸. Para Pinto, surgiram várias interpretações sobre qual seria o conteúdo do plano diretor, motivo pelo qual cada município adotou um conceito próprio para esse instrumento, em virtude da sua autonomia e de acordo com a conveniência local. Contudo, frisa o autor, que a partir da Constituição Federal, com a inserção do termo “plano diretor” no texto constitucional, fez-se necessária a sua conceituação em âmbito nacional²⁵⁹. Nesse sentido, a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana exige, no art. 42, que o plano diretor tenha, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, disposições sobre o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir, bem como o sistema de acompanhamento e controle²⁶⁰. Além disso, a Lei 12.608, de 2012, acrescentou outros requisitos a serem inseridos no plano diretor para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos²⁶¹.

Para que o plano diretor seja efetivado num planejamento jurídico destinado a todos os cidadãos, Rech e Rech destacam que tal ferramenta deve possuir uma estrutura jurídica capaz de contemplar, no mínimo os

²⁵⁷ VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educas, 2015. p. 106.

²⁵⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²⁵⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117-8.

²⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

²⁶¹ BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art26. Acesso em: 19 nov. 2020.

princípios; diretrizes; definição e delimitação da área urbana e de expansão urbana; zoneamento urbano; zoneamento rural, estrutura viária macro/urbana e rural; definição de zoneamento ambiental (urbano e rural); definição de áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural²⁶².

Nesse contexto, o plano diretor, de acordo com o Conselho das Cidades, deverá prever, no mínimo as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes e os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no plano diretor²⁶³.

Como se percebe, o plano diretor possui papel relevante no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes. Entretanto, o Estatuto da Cidade estabelece outros instrumentos a serem utilizados para essa finalidade, dentre os quais se destacam o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos, os quais passarão a ser analisados adiante.

4.2 PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do município, cuja finalidade é regular a ocupação e proporcionar sustentabilidade e melhores condições de vida para a população. De igual forma, também se verificou que, segundo a legislação brasileira, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, garantindo o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Nessa lógica, o adensamento do perímetro urbano, quando atendido pelos serviços públicos e infraestrutura adequada, constitui-se de

²⁶² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 87.

²⁶³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014**. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

importante estratégia para o ordenamento de uma cidade justa e menos excludente, preservando-se o meio ambiente e diminuindo as desigualdades sociais. Como observa Mariano Júnior, um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado depende da ordenação das cidades e da melhor ocupação dos espaços urbanos, de forma a evitar a degradação dos espaços, por meio da oferta de infraestrutura e do combate à especulação imobiliária²⁶⁴. Diante de tais premissas, denota-se que é inconcebível que haja espaços urbanos não utilizados ou subutilizados, já que as soluções para os problemas relacionados à habitação, ao trabalho, ao lazer e até mesmo à circulação exigem disponibilidade de área urbana. Assim, a aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana pode solucionar ou, pelo menos, minimizar essa situação.

A existência de imóveis urbanos subutilizados, não utilizados ou desocupados desrespeita o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade. Por tal razão, o ordenamento jurídico pátrio procurou obrigar o titular da propriedade a dar um verdadeiro sentido social e ecológico para aquele bem, promovendo sua adequada utilização. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 concedeu aos municípios a faculdade de, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais²⁶⁵.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade, além de regulamentar os instrumentos jurídicos cunhados pela Constituição Federal de 1988, também estabeleceu outras ferramentas fundamentais de política urbana voltadas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, objetivando uma cidade mais equitativa, com uma melhor distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Nessa ótica, percebe-se que o Estatuto da

²⁶⁴ MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 313-333.

²⁶⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 dez. 2020.

Cidade surge como um passo importante na solução dos problemas urbanos, pois, por meio dos seus diversos instrumentos de política urbana, autoriza os municípios a interferirem diretamente na propriedade privada, de modo a reverter o protótipo e o modelo utilizado pelos mercados imobiliários, sobretudo especulativos, que, se não são responsáveis diretos, pelo menos contribuem para a exclusão social que ocorre nas cidades brasileiras.

Nesse caso, exemplifica Carmona, não se pode admitir que as distorções do mercado imobiliário, entre as quais, a retenção especulativa do solo urbano, provoquem a expansão descontrolada das malhas urbanas que, na falta de espaços disponíveis, prolonga-se na direção de áreas periféricas ou impróprias para a habitação, assim como áreas de proteção ambiental, enquanto glebas urbanizadas permanecem subutilizadas, aguardando valorização²⁶⁶. Ainda sob a mesma ótica, Gomes e De Paula alertam que um dos grandes obstáculos encontrados pelo poder público municipal para o planejamento e o melhor aproveitamento do espaço urbano, bem como para a aplicação da legislação urbanística de modo eficiente e eficaz é a especulação imobiliária, existente em grande parte das cidades brasileiras, que gera, como conseqüências, os vazios urbanos formados em áreas centrais das cidades, em razão dos imóveis ociosos, acarretando à população, especialmente de baixa renda, a falta de espaço urbano nas áreas atendidas pelos serviços públicos, ocasionando que essa parcela significativa das pessoas seja “ejetada para áreas periféricas ou impróprias para habitação tais quais áreas de preservação permanente, encostas, morros, antigos aterros sanitários, entorno de recursos hídricos, entre outros”²⁶⁷. A retenção especulativa de imóvel urbano, segundo Oliveira, “ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados”²⁶⁸.

Os instrumentos de intervenção na propriedade urbana privada, como o instituto jurídico do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios, encontram fundamento no princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e visam, como já mencionado, a impor o adequado aproveitamento do solo urbano. Para Silva, o simples reconhecimento constitucional da função social da propriedade já bastaria para dar guarida

²⁶⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p.19.

²⁶⁷ GOMES, Daniela; DE PAULA, Andréa Corrêa. A funcionalização socioambiental da propriedade urbana e a especulação imobiliária. p. 108-124. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

²⁶⁸ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. p. 25.

para essas formas de intervenção. Entretanto, frisa o autor, “há regras específicas para a propriedade urbana que definem seu regime jurídico em conformação com as normas de direito urbanístico, agora consolidado pelo Estatuto da Cidade”. Essas regras, sustenta o autor, referem-se à condição de solo urbano vinculado a um destino urbanístico, mormente ligados a habitação, trabalho, recreação e de circulação humana, cujas funções são determinadas pelos planos e normas urbanísticas, podendo se adequar a várias modalidades, de acordo com o aproveitamento concreto definido para cada imóvel²⁶⁹.

A Constituição Federal de 1988, ensina Dallari, não apenas consagrou o princípio da função social da propriedade, como avançou, instituindo um parâmetro para aferição do seu atendimento, enquanto “conjunto de medidas a serem adotadas ou de ações a serem empreendidas, constante do plano diretor”²⁷⁰. Assim, no dizer de Guimaraes, o plano diretor define “a função social da propriedade ao estabelecer os usos compatíveis e os usos incompatíveis, a capacidade construtiva máxima e a mínima se assim o fizer”²⁷¹. Nesses termos, esclarece a autora, a propriedade urbana tanto pode cumprir a função social ao ser edificada para fins habitacionais em áreas adequadas para tal, como pode cumprir a função social justamente fazendo o contrário, ou seja, permanecendo não utilizada, quando, por exemplo, se tratar de áreas impróprias para edificações devido ao relevo ou o local onde se encontrem, como áreas de preservação permanente. Da mesma forma, Rech e Rech defendem que “é necessário que a função social da propriedade esteja prevista no plano diretor, portanto previamente planejada”, não podendo tal princípio ser simplesmente improvisado por meio de atos administrativos ou leis isoladas, o que caracterizaria arbitrariedade e ilegalidade, provocando insegurança jurídica²⁷². Pinto, fazendo uma analogia do regime da função social da propriedade aos princípios do direito administrativo relativos à função pública, esclarece que “se no direito administrativo é a lei que define as atribuições de um cargo público, constituindo-se então o poder-dever de exercê-las, no direito urbanístico é o plano que define

²⁶⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 423.

²⁷⁰ DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado – constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 19-42.

²⁷¹ GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. p. 121-136. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²⁷² RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 347.

o potencial construtivo dos imóveis urbanos, cabendo aos seus proprietários exercê-los”²⁷³. Observa-se, assim, que a função socioambiental da propriedade urbana modificou a antiga concepção de que o titular da propriedade poderia usar, gozar e dispor livremente do bem, condicionando o seu uso a um interesse maior, orientado a uma finalidade específica, a social.

Nessa lógica, é facultado aos municípios exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o seu adequado aproveitamento. Trata-se, conforme destaca Mariano Júnior, de um mecanismo criado para instigar ou desanimar mercados ou atividades econômicas ou condutas, ou mais precisamente, “uma ferramenta para estimular o melhor aproveitamento do solo urbano, desestimulando a especulação imobiliária, controlando o adensamento populacional, conforme e na razão dos equipamentos urbanos disponíveis, ou, ainda, das políticas fixadas no plano diretor”²⁷⁴. No mesmo sentido, Rech e Rech defendem que o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo possibilita ao poder público municipal, caso haja previsão no plano diretor, a impedir a existência de espaços urbanos ociosos, onde os proprietários permanecem com os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, aguardando a valorização do patrimônio, dificultando ou impedindo o crescimento sustentável da cidade, para se aproveitar dos investimentos públicos e particulares, que são feitos no entorno dessas áreas, de forma a valorizar os seus imóveis, ficando a população local com o déficit de espaços e habitações²⁷⁵.

Todavia, para que esse instrumento seja implementado é necessária a observância dos requisitos constitucionais e legais. Para Silva, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, nos termos do art. 182, §4º, I, da CF, só se legitimam se houver a existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima; a existência de uma lei municipal específica outorgando ao município a faculdade de exigir tal aproveitamento; a existência de lei federal regulando o assunto; e, por último, que o imóvel seja urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado²⁷⁶. Sobre esta última condição, Rech e Rech concordam em parte com Silva, já que acreditam ser possível ao município utilizar esse instrumento para as “áreas-objeto de zoneamento rural, de interesse local”, até porque, salientam os autores, o plano diretor deve abranger todo o território do município, motivo

²⁷³ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 187-8.

²⁷⁴ MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 313-333.

²⁷⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 347.

²⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 424.

pelo qual não haveria razões para que o poder público municipal pudesse ficar sem o referido instrumento jurídico para concretizar o planejado, obstaculizando o interesse público local²⁷⁷. Vale lembrar que um dos requisitos elencados por Silva foi preenchido com a promulgação do Estatuto da Cidade, o qual previu e regulamentou a referida ferramenta.

Salienta-se, ainda, que o texto constitucional menciona apenas os termos parcelamento e edificação compulsórios, enquanto o Estatuto da Cidade além de tratar do parcelamento e da edificação, também acrescentou, no mesmo inciso, a expressão que versa sobre a utilização compulsória, o que suscita a hipótese de inconstitucionalidade. Nesse particular, Silva conclui que a norma legal contida no Estatuto da Cidade está em consonância com o texto constitucional, salientando que a Lei Maior prevê que “o Poder Público Municipal, nas condições indicadas, pode exigir do proprietário adequado aproveitamento do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado” e é justamente a cláusula que refere ao adequado aproveitamento que permite ao município outras possibilidades de uso, justificando a utilização compulsória. Para o autor, um imóvel subutilizado ou não utilizado pode perfeitamente ser edificado, mas também comporta qualquer outra forma de utilização²⁷⁸.

Ainda com relação às expressões terminológicas, a Lei Maior e o Estatuto da Cidade referem-se ao aproveitamento adequado do solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado. Nesse sentido, parece não haver dúvidas com relação ao significado dos termos não edificado e não utilizado, eis que possuem conceitos definidos, bastando uma interpretação literal. Entretanto, a lei federal que regulamentou a política urbana especificou que se considera subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente²⁷⁹. Assim, embora não tenha definido claramente o seu conceito, indicou a forma para a sua demarcação. O conceito de subutilizado, conforme ensina Pinto, não é meramente quantitativo, comportando necessariamente uma dimensão qualitativa. Para ele, por exemplo, um imóvel localizado em zona residencial, em que esteja funcionando uma fábrica poluente pode ser considerado subutilizado²⁸⁰.

²⁷⁷ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 351-2.

²⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 424-5.

²⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁸⁰ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 198.

Não obstante, a Lei 10.257/2001, ao regulamentar o dispositivo constitucional que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, estabeleceu que a lei municipal específica editada com o propósito de implementar esses instrumentos jurídicos de política urbana, deve fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, deixando margem para que prevaleçam as especificidades locais. Trata-se de um processo complexo, eis que sua aplicação exige várias etapas. Todavia, a própria legislação federal fixou algumas regras que devem ser observadas pelo plano diretor e pela lei municipal específica. Nesse cenário, a notificação deverá ser feita por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; ou, então, por edital, quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação pessoal²⁸¹. Essa notificação deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis para, conforme ressalta Silva, “valer contra terceiros, para que terceiros saibam que pesa sobre o imóvel dito ônus, no caso de eventual negociação sobre ele”²⁸². Para Denaldi et al., “caso o município não promova a averbação, a notificação produzirá plenos efeitos em relação ao proprietário notificado, mas não em relação aos futuros proprietários. Nessa hipótese, o município deverá proceder a nova notificação e reiniciar a contagem dos prazos”²⁸³. Tal observação torna-se relevante, pois a mesma norma jurídica também define que “a transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos”²⁸⁴. Além disso, a lei federal ainda estabeleceu os prazos mínimos de um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto prevendo o parcelamento, a edificação ou a utilização do solo urbano no órgão municipal competente e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento, podendo, contudo, nos casos de empreendimentos de grande porte e em caráter excepcional, a possibilidade de a lei municipal específica admitir a conclusão em

²⁸¹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁸² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 425.

²⁸³ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 3 dez. 2020.

etapas. A lei municipal específica para esse propósito, adverte Guimaraes, “pode e deve estabelecer todos os demais prazos que entender convenientes, em especial o prazo para a conclusão das obras, sem o que o objeto da obrigação não será cumprido”²⁸⁵.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 normatizar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como uma faculdade a disposição dos municípios que desejarem implementá-lo, alguns autores entendem, fundamentados no princípio da função social da propriedade, que essas normas possuem um sentido de obrigação. Nesse contexto, Carmona, após analisar o aludido dispositivo constitucional, sustenta que se trata de um poder-dever do Poder Público municipal e conclui que é:

dever-poder do Poder Público local e não uma mera faculdade como parece estar contido na dicção constitucional (“é facultado”), dando ensejo à interpretação equivocada de que o Poder Público não está obrigado a exigir dos proprietários de bens imóveis inseridos em seu território urbano que promovam seu adequado aproveitamento, o que ensejaria a possibilidade de descumprimento do princípio da função social da propriedade, em total desrespeito ao preceito constitucional inserido no inciso XXIII do art. 5º²⁸⁶.

Da mesma forma, segundo Denaldi et al., a expressão utilizada na Lei Maior e no Estatuto da Cidade não significa que a referida aplicação esteja ao mero arbítrio do gestor municipal, uma vez que a Constituição Federal de 1988, ao conferir um poder à Administração Pública, instituiu-lhe uma função. Nesse caso, da mesma forma como ocorrem com os demais poderes conferidos à Administração Pública, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios revestem-se de dupla natureza, visto que assumem, ao mesmo tempo, a condição de poder e de dever. A partir daí, a função social da propriedade está vinculada ao interesse público, não podendo, por isso, “o município ignorar as situações de descumprimento, sendo obrigado a intervir para induzir o aproveitamento adequado do imóvel”²⁸⁷.

Outra questão que pode corroborar os argumentos dos adeptos da teoria de que os municípios seriam obrigados a utilizar os referidos instrumentos da política urbana diz

²⁸⁵ GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. p. 121-136. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

²⁸⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 60.

²⁸⁷ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 3 dez. 2020.

respeito ao conteúdo mínimo do plano diretor, previsto no art. 42, I, do Estatuto da Cidade, que determina que esse ‘deverá’ conter no mínimo a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização²⁸⁸. Ademais, o art. 3º, §1º, III, da Lei Federal 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, cuja finalidade é direcionada ao sistema habitacional, impõe como requisito para as prioridades no atendimento do programa a implementação pelos municípios dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade²⁸⁹.

Em sentido contrário, também se encontram autores que entendem que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade facultaram aos municípios a utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Nesse sentido, Rech é taxativo ao afirmar que a Constituição Federal estabeleceu como facultativa a utilização do referido instrumento de política urbana por parte do Poder Público municipal, respeitando a autonomia do ente federado e, especialmente, sua competência de legislar sobre os assuntos de interesse local²⁹⁰. Sob a mesma perspectiva, Silva também destaca que a Carta Constitucional de 1988 e o Estatuto da Cidade não impõem ao município uma obrigação, mas apenas uma faculdade²⁹¹. Da mesma forma, Pinto salienta que “a Constituição admite a possibilidade de que se apliquem as sanções sobre o proprietário que não utilizar adequadamente seu imóvel”²⁹².

Ainda nessa ótica, mesmo que o método de interpretação literal ou gramatical sirva apenas como um primeiro contato com o texto a ser interpretado, onde muitas vezes não se extrai o sentido completo que a norma pode oferecer, já que a interpretação jurídica é uma tarefa complexa, que procura compreender e melhor adequar o caso concreto à norma, é sabido que essa técnica possui a sua importância. Assim, numa interpretação literal do texto constitucional e infraconstitucional, limitando-se a analisar o sentido das palavras constantes

²⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 4 dez. 2020.

²⁹⁰ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 167.

²⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 424.

²⁹² PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 198.

naquelas normas, não há como se afastar da ideia de que aqueles instrumentos de política urbana constituem uma faculdade e não uma obrigação por parte dos municípios.

Entretanto, mesmo que sejam uma opção a disposição do Poder Público municipal, essas ferramentas possuem a sua relevância num País com inúmeros problemas sociais e com enorme desigualdade, pois visam a incentivar os titulares de imóveis urbanos a atenderem a função socioambiental prevista para as suas propriedades, cumprindo os requisitos e critérios constantes no plano diretor do município, de forma a diminuir os espaços urbanos desocupados ou subutilizados existentes na cidade, minimizando os problemas relacionados ao déficit habitacional e a existência de habitações situadas em áreas de preservação ambiental ou em locais de risco. Ademais, de acordo com o princípio da função social da propriedade, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade dessa propriedade e, logo, esse imóvel deve atender, conforme preceitua a Constituição Federal, “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”²⁹³.

4.3 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA PROGRESSIVO NO TEMPO

Nesse longo e complexo processo a disposição dos municípios, a fim de estimular os proprietários de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, para que promovam o seu adequado aproveitamento, encontra-se, após descumpridas as obrigações e os prazos previstos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mediante majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos²⁹⁴. Trata-se de mais uma etapa ao alcance da gestão municipal que visa a incentivar o natural aproveitamento do solo urbano, em proveito da coletividade, promovendo a justiça social ou, até mesmo, conforme aponta Denaldi et al., “sancionar os proprietários que não utilizam seus imóveis, trazendo prejuízos para o bem-estar dos habitantes da cidade”²⁹⁵.

²⁹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

²⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 5 dez. 2020.

²⁹⁵ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-adequado-e-aplicacao>.

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 enumera, no art. 156, os impostos que competem aos municípios instituírem, dentre os quais, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, que incide sobre os imóveis urbanos. Tal imposto, segundo o Código Tributário Nacional, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município²⁹⁶. Conforme destaca Borges,

O imposto municipal sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), como o seu próprio nome está a indicar, integra o grupo dos impostos sobre o patrimônio. Não o patrimônio todo, universalidade de direitos e obrigações economicamente avaliáveis e objeto de competência residual da União (CF, art. 145, I), mas apenas uma das suas manifestações específicas: a propriedade de prédio ou terreno situados na zona urbana do Município, ou seja, o patrimônio imobiliário, especificador da competência tributária municipal (CF, art. 156, I)²⁹⁷.

Conforme ensinam Grazziotin, Dal Bosco e Marin, o IPTU surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a chegada da família real portuguesa, em 1808. Com o advento da Proclamação da República, a primeira Constituição Republicana previu os impostos sobre imóveis rurais e urbanos como competência exclusiva dos Estados. A Carta Constitucional de 1934 estabeleceu o imposto predial na competência dos municípios, ao lado do territorial urbano, como dois impostos diferentes, situação essa que permaneceu até a Constituição de 1946, quando foram unificados os dois tipos de impostos, recebendo a denominação atual. A Constituição Cidadã, de 1988, manteve o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano de forma unificado e de competência dos municípios. Entretanto, embora não tenha alterado a materialidade do citado imposto, a última Constituição inovou nos princípios e regras aplicáveis ao IPTU²⁹⁸.

Sabe-se que o tributo “é o ônus compulsório, criado e gerido pelo Estado, visando ao custeio de serviços públicos”²⁹⁹ e sua existência é imprescindível para que o Estado alcance receitas suficientes para suportar as despesas decorrentes das atividades promovidas

[//pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/](http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/). Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 6 dez. 2020.

²⁹⁷ BORGES, José Souto Maior. IPTU: Progressividade. **Revista de Direito Tributário**. n. 59, p. 73-94. São Paulo: Malheiros, 1992.

²⁹⁸ GRAZZIOTIN, Daiane Mezzomo; DAL BOSCO, Matheus Bringhamti; MARIN, Rafael M. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 128-9.

²⁹⁹ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1995. p. 1409.

para a satisfação dos seus objetivos, vinculados ao bem geral do seu povo. Entretanto, além da função arrecadatória por parte da Fazenda Pública, os tributos também passaram a agir como indutores de condutas socialmente pretendidas. Nesse contexto, Grazziotin, Dal Bosco e Marin destacam que a partir do século XIX, o Estado deixou de ser um mero espectador da economia e passou a interferir no domínio econômico e social, ocasião em que os tributos passaram a servir como instrumentos extrafiscais a disposição do poder estatal para corrigir as desigualdades sociais, ou, no mínimo, diminuí-las, garantindo aos cidadãos as mesmas oportunidades. Assim, concluem os autores, “os tributos são usados como instrumento auxiliar do poder regulatório do Estado sobre a propriedade particular e as atividades privadas que tenham implicações com o bem-estar social”³⁰⁰. Reali também defende o papel da extrafiscalidade dos tributos com o intuito de preservar o ambiente. Nesse cenário, argumenta que o Poder Público pode adotar políticas apoiadas nessa extrafiscalidade, direcionando-as a determinado fim, de forma que atinja os efeitos que motivaram a intervenção na economia, adequando o comportamento social ao desenvolvimento sustentável. Para o autor, trata-se de indução negativa, onde o “Estado, por exemplo, onera por imposto elevado o exercício de determinado comportamento”³⁰¹.

Nesse sentido, qualquer tributo pode ter finalidade extrafiscal, ou seja, ter como principal objetivo servir de ferramenta para a intervenção por parte do ente federado no domínio econômico e social, relegando a um segundo plano a meta arrecadatória do Estado, desde que respeitados os princípios constitucionais.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana também possui essa característica extrafiscal quando é utilizado para a consecução dos objetivos sociais, incentivando ou desestimulando determinadas atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à população. Para Grazziotin, Dal Bosco e Marin, “o IPTU funciona como espécie tributária extrafiscal quando, para evitar a especulação imobiliária, o município tem a possibilidade de fixar a alíquota progressiva no tempo para assegurar a função social da propriedade”³⁰². Nesse caso, por óbvio, também prevalece o princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal, segundo o qual “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o

³⁰⁰ GRAZZIOTIN, Daiane Mezzomo; DAL BOSCO, Matheus Bringhenti; MARIN, Rafael M. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 131

³⁰¹ REALI, Darci. **Os municípios e a tributação ambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 43.

³⁰² GRAZZIOTIN, Daiane Mezzomo; DAL BOSCO, Matheus Bringhenti; MARIN, Rafael M. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 134-5.

estabeleça”³⁰³. Assim, para implementação do IPTU progressivo no tempo é imprescindível a existência de lei municipal para essa finalidade. Além disso, lembra Mariano Júnior, o caráter extrafiscal do IPTU progressivo no tempo “encontra condicionantes já no texto constitucional que a condiciona ao contumaz descumprimento da obrigação de parcelamento ou edificação compulsórios, e que preexista no município, plano diretor e lei específica da municipalidade sobre o tema”³⁰⁴. A esse respeito, Rech e Rech lembram que “muitos prefeitos simplesmente previram, no Código Tributário, o IPTU progressivo, sem contemplar no Plano Diretor a função social daquele espaço, o que torna a cobrança inconstitucional”³⁰⁵.

Observa-se, pois, que o principal objetivo do IPTU progressivo no tempo é assegurar o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, a fim de evitar o mau uso do bem, percebendo-se, assim, o caráter pedagógico e educativo da medida. A esse respeito, Pinto menciona a possibilidade concedida pela Constituição Federal aos municípios de aplicar sanções aos proprietários de imóveis urbanos que não procederem na adequada utilização dos seus bens, conforme previsão no plano diretor e na lei específica. Dessa forma, assevera que descumprida a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsória, “a primeira sanção a que se sujeita o proprietário é a majoração da alíquota do IPTU, pelo prazo de até cinco anos”³⁰⁶. Na mesma esteira, Grazziotin, Dal Bosco e Marin salientam que essa progressividade no tempo tem um caráter sancionatório, “na medida em que suas alíquotas aumentam, progressivamente, quando o proprietário do imóvel urbano insiste no mau aproveitamento da propriedade”³⁰⁷.

Em outras palavras, essa particularidade no IPTU se evidencia quando é utilizado como instrumento de política urbana, a fim de combater os vazios urbanos existentes em determinadas áreas que dificultam o crescimento normal das cidades, gerados, muitas vezes, pela especulação imobiliária. Nesse caso, o Poder Público não visa a aumentar a arrecadação do município, mas, sim, obrigar os proprietários de áreas urbanas a destinar uma função

³⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 dez. 2020.

³⁰⁴ MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 313-333.

³⁰⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 353.

³⁰⁶ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 202.

³⁰⁷ GRAZZIOTIN, Daiane Mezzomo; DAL BOSCO, Matheus Bringhenti; MARIN, Rafael M. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 137.

socioambiental para seus imóveis. Nesses termos, o município, pretendendo promover a política de desenvolvimento urbano, tem a possibilidade de aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, de forma a incentivar os proprietários de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados a adequarem suas propriedades às funções sociais a elas destinadas.

Conforme o Estatuto da Cidade, as alíquotas a serem aplicadas a cada ano serão fixadas na lei municipal específica, cujos valores serão aumentados, no máximo, ao dobro do valor correspondente do ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Acerca do limite máximo de 15%, muitas vezes, como lembra Mariano Júnior, já se manifestaram para suscitar a sua inconstitucionalidade por considerarem-na confiscatória, argumentando que a majoração e a manutenção da alíquota no seu limite máximo por alguns anos seria o bastante para abater do titular do imóvel o valor correspondente ao do próprio bem. Contudo, para o próprio autor tal situação não caracteriza o confisco, uma vez que se trata “de IPTU utilizado como instrumento de política urbana, com caráter eminentemente educativo, visando à ordenação das cidades e da vida nelas, conforme os ditames da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade”, além do que a questão recai sobre uma alíquota de um tributo empregado em função extrafiscal e que somente atinge o limite máximo após anos de inobservância das funções sociais da propriedade, inclusive com uma majoração paulatina e limitada anualmente³⁰⁸. De acordo com Denaldi et al., inúmeros tributaristas “sustentam não ofender a Constituição o imposto que, em sua função extrafiscal, é instituído com o propósito de induzir ou inibir certos comportamentos”³⁰⁹. Já Mukai entende que essa questão que trata da inconstitucionalidade dessa norma é muito complexa e que somente o Poder Judiciário poderia dirimi-la³¹⁰. Ainda sobre o mesmo assunto, ensina Rech, o valor do IPTU não pode “ser tão elevado que comprometa o próprio valor da propriedade, mas deve ser razoável, com o objetivo de forçar o proprietário dar a ela a função social prevista no Plano Diretor”³¹¹.

³⁰⁸ MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 313-333.

³⁰⁹ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

³¹⁰ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 322.

³¹¹ RECH, Adir Ubaldio; Rech, Adivandro. **Direito Urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010. p. 174.

Para Denaldi et al., se no transcorrer do período de majoração da alíquota do IPTU, o titular do bem imóvel urbano venha a cumprir com a obrigação do parcelamento, edificação ou utilização de seu imóvel, dando-lhe a devida função social, a alíquota do IPTU deverá regressar aos padrões ordinários³¹². Se, ao cabo de 5 (cinco) anos, a propriedade urbana ainda esteja dissociada de sua função social, ou seja, não tenha sido atendida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, o Estatuto da Cidade determina que município manterá a cobrança pela alíquota máxima de 15%, até que se cumpra a referida obrigação, sob pena de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, sendo vedada a concessão de isenções ou anistia relativas à tributação progressiva. Assim, se o proprietário persistir em não dar a utilização social e ambiental ao imóvel, prevista no plano diretor, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública³¹³.

4.4 DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO MEDIANTE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Como última e derradeira medida, o Estatuto da cidade, partindo dos conceitos inseridos na Constituição Federal de 1988, estabeleceu que “decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”³¹⁴. Nesses termos, a desapropriação decorrente do descumprimento da função socioambiental da propriedade tornou-se um importante instrumento de política urbana a disposição do Poder Público municipal para penalizar o proprietário descuidado e fazer com que o imóvel receba o adequado aproveitamento.

A esse respeito, Tavares ensina que a desapropriação é a transferência involuntária de uma propriedade particular para o Estado ou delegados deste e tem como

³¹² DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

³¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 dez. 2020.

³¹⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

fundamentos a superação de obstáculos para concretização de obras e serviços públicos, bem como na previsão constitucional da função social da propriedade³¹⁵. De acordo com Silva, a Constituição Federal de 1988 autoriza duas formas de desapropriação para a propriedade urbana. A primeira refere-se à desapropriação comum, que pode ocorrer por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, nos termos dos arts. 5º, XXIV, e 182, § 3º, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. A segunda forma prevista no texto Constitucional de 1988 é a denominada desapropriação-sanção, que é aquela imposta ao proprietário de imóvel urbano em função do descumprimento de obrigação urbanística, fundados na função social da propriedade urbana, uma vez que deixou de atender ao ônus de parcelar, ou edificar, ou de utilizar adequadamente seu imóvel³¹⁶. Para Denaldi et al., nesse último tipo de desapropriação “não se está diante das típicas hipóteses de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou por interesse social. O que se pretende, em verdade, é sancionar o proprietário, razão pela qual o instrumento é também conhecido como desapropriação-sanção”, motivo pelo qual, prosseguem os autores, não se aplicam as garantias previstas no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição de 1988, referentes a justa e prévia indenização em dinheiro³¹⁷.

Para a desapropriação-sanção, a Lei Maior assegura o “pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”³¹⁸. A esse respeito, Pinto lembra que ao contrário da desapropriação ordinária, que é paga à vista e pelo valor de mercado, a indenização dessa espécie de desapropriação “é paga com títulos da dívida pública, não se incorporando em seu valor a valorização decorrente de obras públicas, expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios”³¹⁹. Na desapropriação-sanção os títulos serão resgatáveis em dez anos e renderão juros de 6% ao ano. Além disso, reza o Estatuto da Cidade que esses títulos não

³¹⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 715.

³¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 426-7.

³¹⁷ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³¹⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 204.

terão poder liberatório para pagamento de tributos, de forma que o expropriado, lembram Denaldi et al., “não poderá valer-se deles para negociar com a Fazenda Pública”³²⁰.

O valor real da indenização e os juros legais foram previstos pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, ao Estatuto da Cidade coube a regulamentação, que o fez, estabelecendo que reflita o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde se localiza, após a notificação para o cumprimento da obrigação de adequado aproveitamento do imóvel, bem como não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios³²¹. Nesse contexto, apontam Denaldi et al., “há nítida diferença em relação às indenizações das demais modalidades de desapropriação, que buscam refletir o valor de mercado dos imóveis e consideram as expectativas de ganhos, os lucros cessantes e os juros compensatórios”³²². Milaré assinala que a não computação das expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios ocorre devido à área expropriada estar em desconformidade com a função social da propriedade e com as exigências sociais da cidade. Nesses termos, frisa que o imóvel subutilizado ou não usado não deve receber a valorização em decorrência de benfeitorias públicas feitas na região³²³. O legislador federal, destaca Guimaraes, orienta o caminho a ser trilhado pelos municípios nos casos de desapropriação, afastando, sem dar margens para discussões, o valor de mercado como base para indenização³²⁴. Para Mukai, essa norma que rege o pagamento do valor real da indenização é inconstitucional, eis que afronta a regra da justa indenização nas desapropriações, até porque, salienta o autor, o valor venal, utilizado como base de cálculo do IPTU, “é sempre muito inferior ao valor de mercado do imóvel”³²⁵.

³²⁰ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²¹ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²² DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 522.

³²⁴ GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. p. 121-136. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

³²⁵ MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002. p. 322.

Por óbvio, o município, ao desapropriar o imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, deverá, conforme preceitua o Estatuto da Cidade, proceder “ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público”, o que poderá fazê-lo direta ou indiretamente, por meio de alienação ou concessão a terceiros, mas, nesses casos, deverá ser observada o devido processo licitatório³²⁶. Para Silva, trata-se de uma exigência legal coerente, pois o município desapropriou o imóvel uma vez que não estava recebendo o adequado aproveitamento por parte do titular do bem. Assim, conclui o autor, esse tipo de desapropriação, além de uma sanção ao proprietário, também obriga o expropriante a exercer a obrigação descumprida³²⁷. Dessa forma, como ressalta Guimaraes, verifica-se que o caráter dessa desapropriação não é essencialmente punitivo, tratando-se, antes de tudo, de um instrumento que visa a adequar o imóvel a sua função social. Assim, além de prever as regras da desapropriação, a lei federal que regulamenta o capítulo destinado à política urbana na Constituição Federal, estabelece as obrigações do Município, a quem incumbirá proceder ao aproveitamento adequado do solo urbano no prazo de cinco anos, cumprindo a função social daquele imóvel com o efetivo aproveitamento adequado, que ocorre por meio da conclusão das obras assumidas pelo Poder Público ou terceiros³²⁸.

Conforme ensina Pinto, o imóvel desapropriado, depois de parcelado ou edificado pelo Poder Público, deverá ser devolvido ao mercado, já que “essa desapropriação não se presta à aquisição ordinária de imóveis pelo Poder Público, que deverá continuar a ser feita nos termos do § 3º do art. 182, ou seja, com prévia e justa indenização em dinheiro”. Nesse caso, conclui o autor, a “obrigação de parcelar ou construir deve servir para dinamizar o funcionamento do mercado e não para estatizar por via transversa a propriedade da terra”³²⁹.

Como visto, o caminho a ser percorrido pelo Poder Público municipal na busca da efetivação do princípio da função socioambiental da propriedade é longo e complexo. A esse respeito, Silva destaca que “a Constituição, sempre muito apegada no garantir o direito de propriedade, cercou a aplicação dos institutos do parcelamento, edificação e utilização

³²⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³²⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 427.

³²⁸ GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. p. 121-136. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

³²⁹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 204.

compulsórios de muitas cautelas, que praticamente os tornam inviáveis”³³⁰. Certamente um dos obstáculos a ser vencido nesse percurso refere-se ao pagamento da indenização com os títulos da dívida pública, já que as normas que tratam da desapropriação-sanção estabelecem essa forma de pagamento, salientando a necessidade de ser previamente aprovada pelo Senado Federal. Acerca do assunto, muitas vezes alegam que essa regra inviabiliza a atuação dos municípios quanto ao mandamento constitucional. Rech e Rech, por exemplo, ressaltam que a emissão de títulos da dívida pública com prévia autorização do Senado torna inviável o instrumento jurídico e viola a autonomia dos entes federados, uma vez que subordina os interesses do município aos da União, o que fere a Constituição Federal. Nesses termos, lembram que o princípio da razoabilidade deve servir como ferramenta para a solução dos conflitos, priorizando os interesses coletivos. Assim, sugerem os autores, em nome do princípio do interesse local e buscando o exercício pleno da função social da propriedade, “que se usem outros instrumentos legais para viabilizar a utilização do imóvel ou área, na forma prevista no Plano Diretor”³³¹. Na mesma esteira, Denaldi et al. ressaltam que há mais de vinte anos a autorização prévia por parte do Senado Federal autorizando a emissão dos títulos da dívida pública por parte dos municípios não tem sido possível, uma vez que a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, estabeleceu que, “até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da Dívida Pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos”³³². Já no âmbito do Senado Federal, lembram os autores, essa matéria foi várias vezes regulada por sucessivas Resoluções, nas quais a proibição de emissão dos títulos foi mantida³³³. Não obstante, há uma tendência da proibição de emissão de títulos da dívida pública na legislação federal que trata sobre a responsabilidade fiscal, uma vez que o art. 11 da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu que “é vedada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública

³³⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 428.

³³¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 355-6.

³³² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 8 dez. 2020.

³³³ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 8 dez. 2020.

mobiliária”³³⁴. Com o intuito de apresentar alternativas para a solução do impasse diante da inviabilidade da desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida ativa, Denaldi et al. sugerem que os municípios, após o quinto ano de aplicação do IPTU progressivo no tempo, mantenham a cobrança pela alíquota máxima daquele tributo até que se cumpra a referida obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, conforme estatui o art. 7º, § 2º, do Estatuto da Cidade. Além disso, também indicam a possibilidade para os casos em que o proprietário do bem seja devedor da Fazenda Pública municipal de abater do valor da dívida no cálculo da indenização, caso em que aconselham cautela do Poder Público, “pois a indenização refletirá os valores do imóvel, o que nem sempre pode ser vantajoso”³³⁵.

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, bem como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, por fim, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública representam importantes, e talvez os principais, instrumentos à disposição dos municípios na tentativa de evitar os espaços vazios e subutilizados nas zonas urbanas, objetivando o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. Assim, o planejamento da cidade, passando por um criterioso controle do crescimento do perímetro urbano, é peça fundamental para um pleno desenvolvimento de cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Logo, um projeto de adensamento do perímetro urbano, local cujo requisito legal impõe a dotação de infraestrutura adequada, constitui uma ferramenta estratégica para o equilíbrio do ambiente natural e o ambiente construído.

A par da importância desses instrumentos de política urbana, faz-se necessário verificar se os municípios localizados na Serra Gaúcha estão utilizando tais ferramentas como forma de atingir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da

³³⁴ BRASIL. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014**. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

³³⁵ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

propriedade urbana, proporcionando a dignidade humana a seus moradores, o que será analisado no capítulo seguinte.

5 A GESTÃO DA POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA

A região serrana do Rio Grande do Sul está localizada ao nordeste do Estado e caracteriza-se por ser uma região montanhosa, com altitudes moderadamente elevadas e um clima temperado. Por tratar-se de uma região geográfica, pode ser dividida e/ou classificada, dependendo dos critérios utilizados pelos autores. Assim, regiões como os Campos de Cima da Serra ou, até mesmo, os Aparados da Serra, ambas igualmente localizadas na região nordeste do Rio Grande do Sul, por vezes, podem ou não integrar a grande região da Serra Gaúcha, de acordo com os conceitos e critérios utilizados.

Por tal motivo, diante da dificuldade em precisar os limites da região serrana gaúcha, preferiu-se utilizar nesta pesquisa a classificação atribuída pela legislação estadual que criou e estruturou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Nessa esteira, vale salientar que a Lei Estadual nº 10.283, de 1994, criou tais Conselhos com a finalidade de promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, por meio da “integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente”³³⁶. Essa norma legal foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 35.764, de 1994, oportunidade em que a área do Rio Grande do Sul foi dividida em 21 (vinte e um) Conselhos Regionais de Desenvolvimento³³⁷.

Entretanto, essa classificação foi alterada inúmeras vezes, com a criação de outros Conselhos Regionais, sendo que atualmente o Estado conta com 28 (vinte e oito) Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Com essa última divisão, o COREDE Serra passou a abranger 31 (trinta e um) municípios (Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guabiju, Guaporé, Montauri, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paráí, Protásio Alves, Santa Tereza,

³³⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos conselhos regionais de desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10283-1994-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-criacao-estruturacao-e-funcionamento-dos-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 dez. 2020.

³³⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994**. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439. Acesso em: 16 dez. 2020.

São Jorge, São Marcos, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata)³³⁸.

Tendo em vista que a Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, optou-se em limitar o universo dos municípios que seriam pesquisados para aqueles que preenchessem esse requisito. Assim, dos 31 (trinta e um) municípios que integram o COREDE Serra, restaram 10 (dez) municípios, cuja população é superior a 20 mil habitantes, sendo Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Nova Prata, São Marcos e Veranópolis.

Todavia, o Estatuto da Cidade também exige o plano diretor para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Essa previsão, conforme salienta Saule Júnior, “é coerente com o preceito da obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, em razão da densidade populacional decorrente da somatória das populações dos municípios agrupados num aglomerado urbano ou região metropolitana”³³⁹. Nesse contexto, a Lei Complementar Estadual nº 14.293, de 2013, criou a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, da qual fazem parte os municípios de Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, São Marcos, Santa Teresa e Nova Roma do Sul. Por tal motivo, também se incluíram no rol dos municípios a serem pesquisados os integrantes da Região Metropolitana da Serra. Nota-se que, com exceção do município de Ipê, os demais municípios que integram a Região Metropolitana da Serra também estão localizados na área de abrangência do COREDE Serra.

Nesse cenário, para fins da presente pesquisa, foram consideradas as gestões de política urbana dos municípios situados na circunscrição do COREDE Serra, cuja população excede os 20 mil habitantes, e aqueles que integram a Região Metropolitana da Serra, requisitos que os obrigam a dispor de plano diretor. Assim, foram avaliados os municípios de Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Nova Prata, São Marcos e Veranópolis, todos com população superior a 20 mil

³³⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008**. Introdz alterações no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, alterado pelo Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 42.986, de 26 de março de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.436.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

³³⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática**. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

habitantes, além de Antônio Prado, Ipê, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, Santa Teresa e Nova Roma do Sul, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Municípios integrantes do COREDE/Serra com população superior a 20 mil habitantes e integrantes da Região Metropolitana da Serra Gaúcha

Município	População (hab)	População Urbana	População Rural	Domicílios Urbanos	Domicílios Rurais	Plano Diretor	Data
Antonio Prado	12.833	9.235	3.598	3.169	1.067	LC 06	13/10/2006
Bento Gonçalves	107.278	99.069	8.209	34.021	2.466	LC 200	27/07/2018
Carlos Barbosa	25.192	19.992	5.200	6.770	1.667	Lei 1.963	06/04/2006
Caxias do Sul	435.564	419.406	16.158	141.623	5.165	LC 589	19/11/2019
Farroupilha	63.635	55.053	8.582	17.998	2.575	Lei 4.176	26/11/2015
Flores da Cunha	27.126	20.855	6.271	6.900	1.899	LC 149	26/09/2019
Garibaldi	30.689	27.211	3.478	9.048	1.070	LC 3	18/11/2008
Guaporé	22.814	20.820	1.994	7.027	602	Lei 3.940	06/11/2018
Ipê	6.016	2.913	3.103	1.021	972		
Monte Belo do Sul	2.670	770	1.900	266	558	Lei 1.479	04/03/2020
Nova Pádua	2.450	732	1.718	248	481	LC 15	10/12/2019
Nova Prata	22.830	18.659	4.171	6.321	1.284	LC 7.289	31/12/2008
Nova Roma do Sul	3.343	1.585	1.758	544	496	Lei 1.179	31/05/2012
Pinto Bandeira	3.036 (¹)						
Santa Tereza	1.720	627	1.093	223	345	Lei 1.594	03/10/2019
São Marcos	20.103	17.598	2.505	5.889	814	LC 33	07/08/2012
Veranópolis	22.810	19.843	2.967	6.795	913	Lei 5.056	25/05/2007

Fonte: IBGE (Censo 2010)³⁴⁰

(¹) População estimada (município criado após o Censo 2010)

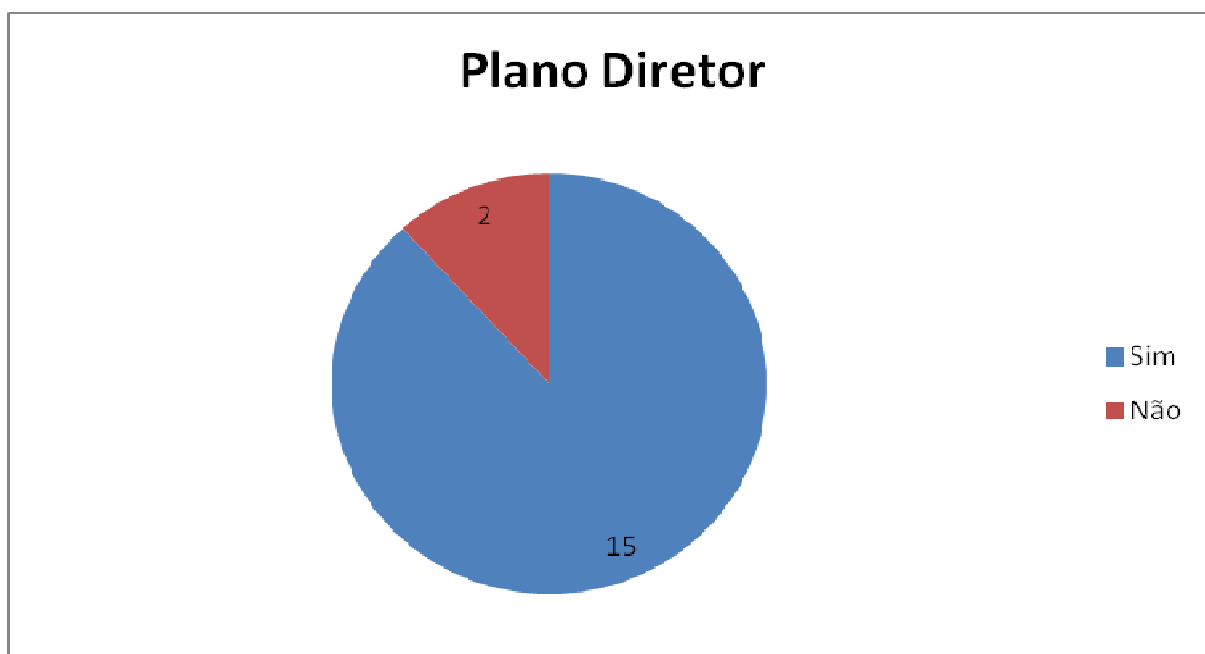
Observa-se que os municípios pesquisados, embora localizados na mesma região e com especificidades étnicas semelhantes, eis que apresentam uma uniformidade cultural, com muitas das mesmas tradições e comportamentos, possuem realidades distintas, principalmente quanto à extensão territorial, à população e à economia. Nesse contexto e conforme o último Censo do IBGE, dos 17 (dezesete) municípios avaliados, quase 1/3 (um terço) possuem população rural superior à população urbana, mantendo a paisagem daquela localidade diferente dos grandes centros, pois não apresentam os conglomerados de casas e prédios. Além disso, também figuram no grupo estudado, inúmeros municípios com população total

³⁴⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 18 dez. 2020.

inferior a 5 mil habitantes, enquanto a segunda maior cidade do Rio Grande do Sul, Caxias do Sul, possui população estimada pelo mesmo Instituto em mais de meio milhão de habitantes³⁴¹.

Destaca-se que a análise das gestões de política urbana dos referidos municípios, partiu, inicialmente, do exame dos respectivos planos diretores, seguido de uma entrevista estruturada aplicada aos gestores públicos municipais, cuja função estava, na maioria das vezes, vinculada à Secretaria Municipal responsável pela política urbana ou meio ambiente naquela localidade. Dessa feita, verificou-se que, muito embora o texto constitucional e a legislação infraconstitucional exijam daqueles municípios a edição do plano diretor, aprovado pelas respectivas Câmaras Municipais de Vereadores, nem todos os entes federados observados cumprem tal norma. Assim, dos 17 (dezesete) municípios apreciados, 15 (quinze) dispõem do instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, enquanto outros 2 (dois) ainda não possuem tal ferramenta, ambos integrantes da Região Metropolitana da Serra e com população inferior a 20 mil habitantes, conforme se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Municípios que dispõem de Plano Diretor



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das legislações municipais.

³⁴¹ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 18 dez. 2020.

Cabe salientar que um dos municípios que ainda não dispõe do plano diretor, Pinto Bandeira, foi elevado à categoria de município em 1996³⁴², mas devido a um longo processo judicial, adquiriu definitivamente a sua autonomia político-administrativa somente em 2010, após decisão do pleno do Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, a localidade elegeu seus representantes dos poderes Executivo e Legislativo somente nas eleições municipais ocorridas em 2012, motivo pelo qual o município foi reinstalado oficialmente em 1º de janeiro de 2013³⁴³.

O Estatuto da Cidade, como visto anteriormente, estabelece que os municípios em que haja a exigência legal do plano diretor e que não os possuíssem aprovado na data de entrada em vigor do referido Estatuto, deveriam aprová-lo num prazo de cinco anos, prazo esse estendido, posteriormente, para sete anos. Contudo, tendo em vista as peculiaridades do município analisado e, ainda, considerando que em 2019 ocorreu o primeiro concurso público para servidores municipais, tendo esses agentes públicos tomado posse efetivamente somente no ano de 2020, verifica-se que houve uma dificuldade maior para que o plano diretor ainda não tenha sido editado. Ademais, cabe salientar a declaração da servidora daquele município entrevistada, a qual, respondendo sobre uma possível previsão de construção do plano diretor, declarou que “tem sim o plano pra que ele seja efetivado em 2021, no qual esse período está sendo de juntada de informações, [...], análise também, [...], porque o município, [...], ele tem 74% é rural e apenas 26% das pessoas residem na área urbana”³⁴⁴.

Com relação ao outro município que, igualmente, ainda não dispõe do plano diretor, Ipê, constata-se que a data de sua emancipação política é do ano de 1987³⁴⁵. Todavia, o referido município, tendo em vista apenas a sua população, 6.016 habitantes, não seria legalmente obrigado a possuir tal ferramenta. Ocorre, porém, que em 2013, passou a integrar a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, razão pela qual passou a ser obrigatória a existência do citado plano. Nesses termos, não foram apresentados os motivos para o não cumprimento da norma legal que determina a existência do plano diretor. Nesse sentido, vale ressaltar a declaração do servidor público durante a entrevista estruturada, que afirmou que “teve há anos

³⁴² RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.749, de 16 de abril de 1996**. Cria o município de Pinto Bandeira. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=10914&hTexto=&Hid_IDNorma=10914. Acesso em: 16 out. 2020.

³⁴³ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=36009>. Acesso em: 19 dez. 2020.

³⁴⁴ Termo de gravação de entrevista do município de Pinto Bandeira.

³⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8.442, de 15 de dezembro de 1987**. Cria o município de Ipê. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=20177&hTexto=&Hid_IDNorma=20177. Acesso em: 19 dez. 2020.

atrás [...] um começo de [...] de estudo. A gente iniciou o Plano Diretor”. O entrevistado ainda salientou que o município recebeu gratuitamente de uma empresa, em contrapartida, pois passava pela área do município uma rede de alta-tensão. Naquela ocasião, foi feito um estudo preliminar, incluindo a realização de várias reuniões, que desencadeou um diagnóstico acerca da situação do município. Mas, conforme adverte o mesmo entrevistado, eles “entregaram um estudo do nosso município e a gente acabou não dando sequência no Plano Diretor daquela época”. Por fim, o interlocutor destacou que “provavelmente daqui pra frente, [...] a gente vai fazer, mas eu não sei te dizer [...]. A gente não tem nada em andamento na questão do Plano Diretor”³⁴⁶.

Nesse sentido, é digno de nota que a ausência de plano diretor, inclusive dos municípios em que a lei exige o instrumento, não é uma exclusividade dos citados municípios. Mesmo que o plano diretor constitua-se numa respeitável ferramenta em relação ao planejamento municipal, muitos municípios ainda não dispõem desse instrumento. Apesar da importância, dados do IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, apontaram que, em 2015, apenas 50% dos municípios brasileiros dispunham desse instrumento de política urbana, percentual que equivale a 2.786 municípios. Além desses, outros 691, ou 12,4%, estavam em processo de elaboração do Plano naquele ano. Considerando-se apenas os municípios com população superior a 20 mil habitantes, critério em que o texto constitucional e a legislação ordinária exigem o referido Plano Diretor, observa-se, segundo a mesma pesquisa, que dos 1742 municípios que preenchiam esse requisito no ano de 2015, 10,8% dessas cidades ainda descumpriam a lei, já que não possuíam esse instrumento legal³⁴⁷.

Ainda que o número de municípios que disponham do Plano diretor esteja muito aquém do esperado, esse percentual vem aumentando significativamente, uma vez que os entes federados vêm entendendo o real significado e importância do planejamento do espaço urbano. Nesse sentido, dados também do IBGE apontam que em 2001, ano que foi promulgado o Estatuto da Cidade, apenas 17,6% dos municípios brasileiros possuíam tal

³⁴⁶ Termo de gravação de entrevista do servidor público do município de Ipê.

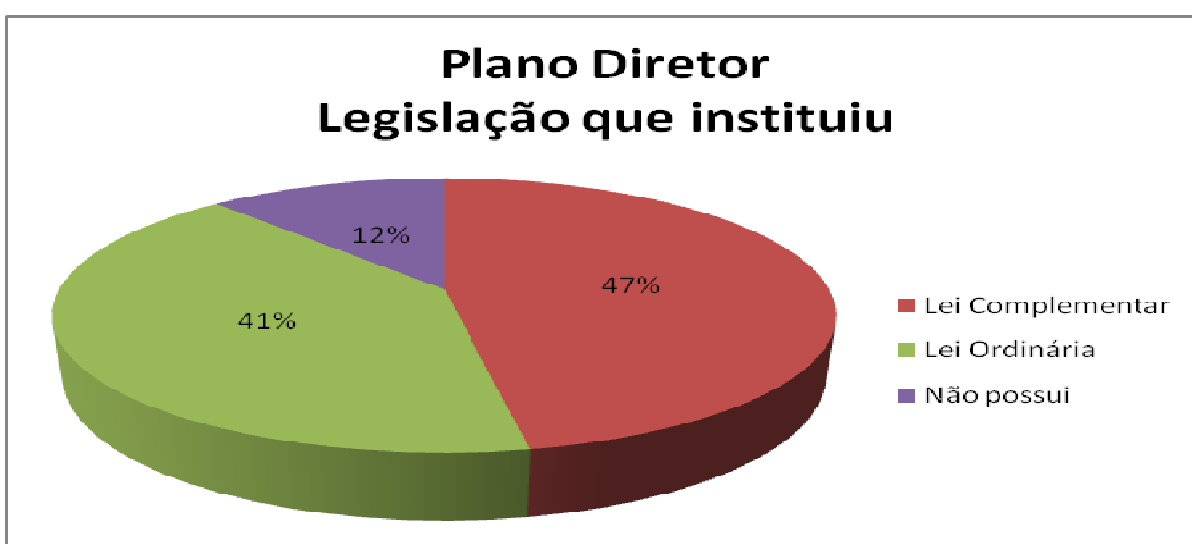
³⁴⁷ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015 /IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2020.

instrumento. Analisando-se somente o conjunto dos municípios com população acima de 20 mil habitantes, o percentual dobrava e alcançava 38,2% desse universo.³⁴⁸

Para Silva, inúmeros fatores podem explicar a dificuldade de elaborar e implantar os planos urbanísticos, fundamentalmente a carência de recursos financeiros e de recursos humanos no âmbito do município, bem como a preocupação por parte do Chefe do Poder Executivo e da própria Câmara de Vereadores de que o processo de planejamento substitua a autonomia política e administrativa daquelas autoridades. Além disso, também a respeito do plano diretor, salienta o autor que a exigência de que esse instrumento “devesse integrar os setores econômico, social, físico-territorial e institucional sofisticou o processo de planejamento urbanístico municipal, onde faltava tradição planejadora que pudesse servir de suporte à implantação de um tipo de plano mais sofisticado”³⁴⁹.

Acerca da norma jurídica que aprovou o plano diretor municipal, observa-se que os municípios da Serra Gaúcha analisados instituíram seus modelos por meio de leis complementares e leis ordinárias, obviamente de acordo com as respectivas leis orgânicas. Nesse ponto, registre-se, por exemplo, que dos 17 (dezesete) municípios analisados, 8 (oito) instituíram seus instrumentos de política urbana por meio de leis complementares, enquanto 7 (sete), por meio de legislação ordinária, conforme demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Plano Diretor – Legislação que instituiu



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das legislações municipais.

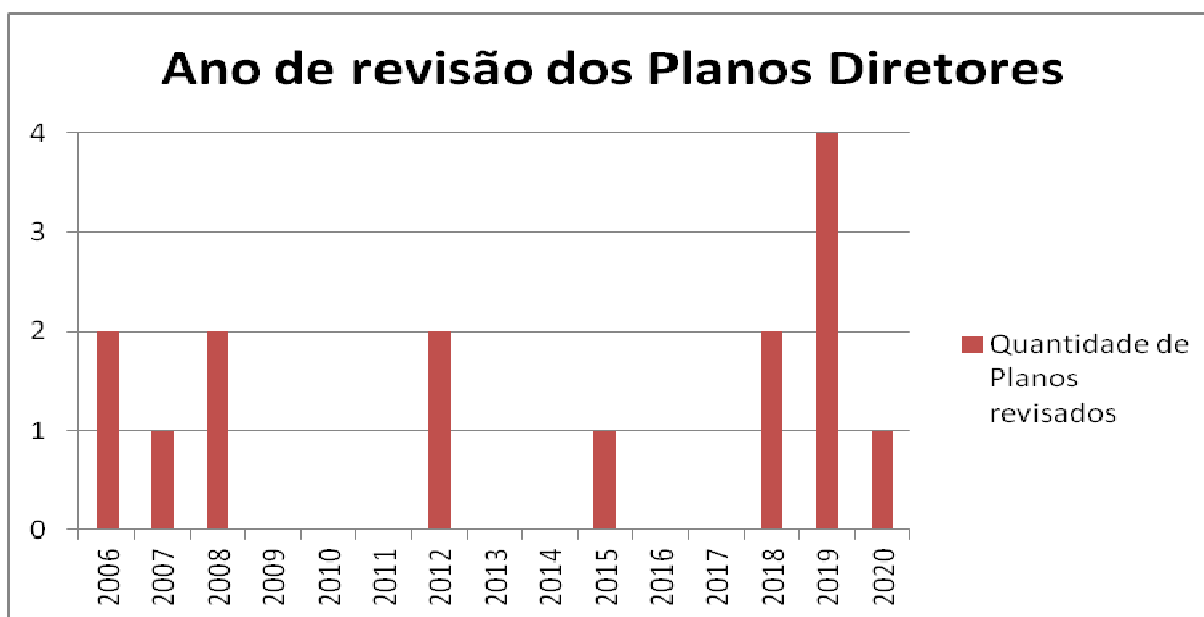
³⁴⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2020.

³⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 99.

Verificou-se, entretanto, que dos 7 (sete) municípios que instituíram os planos diretores por meio de lei ordinária, 4 (quatro) o fizeram em desacordo com suas leis orgânicas, eis que essas determinam que o plano diretor seja matéria de lei complementar. Em sentido contrário, um outro município que organizou o seu instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana por meio de lei complementar, o fez contrariando a lei orgânica do município, que não especificava essa hipótese.

Com relação às revisões dos planos diretores determinadas pelo Estatuto da Cidade, que estabelece que tais instrumentos devem ser revistos, pelo menos, a cada dez anos, constatou-se que, entre aqueles municípios que possuem a ferramenta de política urbana, um terço (1/3) não observa essa regra, conforme se pode verificar no gráfico 3, estando tais planos necessitando de revisão.

Gráfico 3 – Plano Diretor – Revisão



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das legislações municipais.

Ainda com relação aos planos diretores, verificou-se que esses instrumentos não possuem um padrão único quanto ao conteúdo, até porque os municípios da Serra, como já mencionado, possuem características que os diferem. Assim, com muitos pontos convergentes e divergentes entre os municípios analisados, as legislações municipais também seguem essas peculiaridades. Nesses termos, encontram-se planos diretores bastante abrangentes e, outros muito sintéticos, preferindo somente abordar os objetivos, os princípios e as diretrizes da

política de desenvolvimento urbano daquele município. De qualquer forma, há uma coincidência em muitos pontos abordados. Nessa esteira, todos os municípios trataram, em maior ou menor alcance, do desenvolvimento, da ordenação e da ocupação do solo. Além disso, também figuraram nos planos diretores, consignados entre os seus princípios, objetivos e diretrizes, a preocupação com a qualidade de vida e o bem-estar da população, a preservação do meio ambiente e do desenvolvimento equilibrado e sustentável nos planos físico, social, cultural, econômico e ambiental, a participação democrática dos cidadãos no processo de planejamento e gestão municipal.

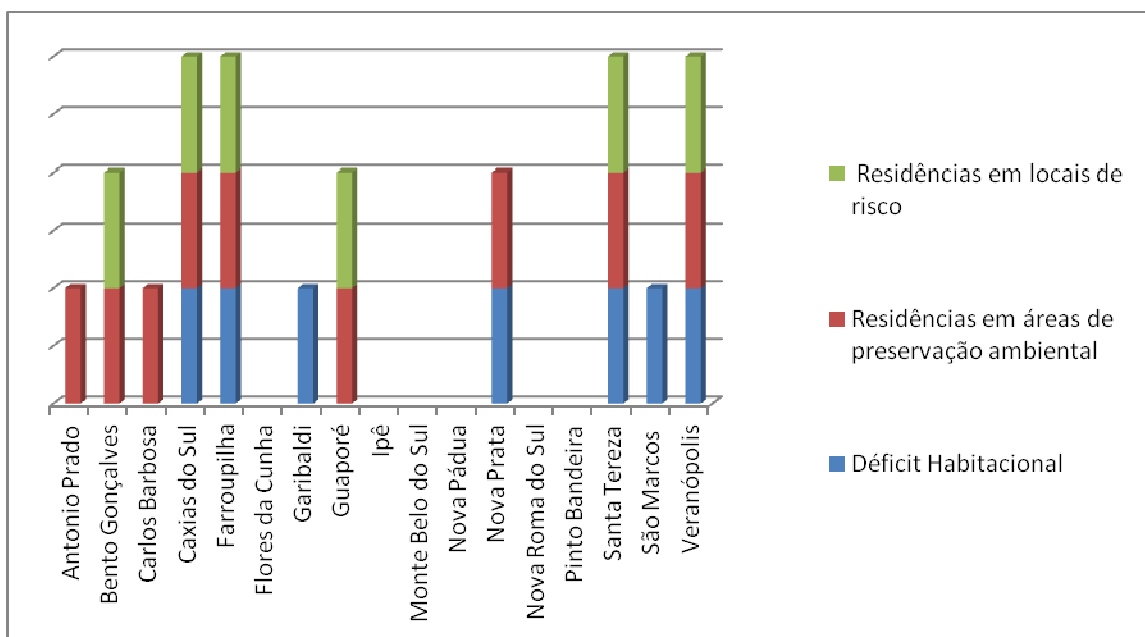
De outra parte, muitos municípios ainda inseriram nos seus instrumentos de planejamento e gestão a preocupação do Poder Público em respeitar a vocação do município e seus distritos, geralmente ligadas à produção industrial, com destaque para a produção de vinhos, as indústrias metalúrgicas e moveleiras, a produção agrícola, especialmente a viticultura, e o turismo, compatibilizando os diferentes interesses e promovendo o desenvolvimento econômico e o equilíbrio ambiental. Ademais, a delimitação da área urbana e rural, assim como os zoneamentos dos espaços, incluindo o ambiental, índices construtivos e estrutura viária constituíram matéria presente em quase todos os planos diretores analisados. Contudo, alguns municípios optaram apenas por abordar de forma genérica esses temas, deixando para serem normatizados em legislação municipal específica.

Percebe-se, no entanto, uma afinidade dos planos diretores quando se referem ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, até porque, conforme estatui o Estatuto da Cidade, constitui o objetivo maior da política urbana. Nesse contexto, todos os municípios incluíram no corpo dos respectivos planos, sobretudo nos princípios, objetivos e diretrizes, normas que traduzam o interesse do poder público municipal em garantir a função social da cidade e da propriedade, bem como a busca pela redução das desigualdades sociais, primando por uma sociedade mais justa e uma cidade equitativa. Ademais, a imensa maioria dos municípios pesquisados ainda incluiu regras que promovam o ordenamento e controle do uso do solo de forma a evitar e combater a especulação imobiliária do imóvel urbano ou o esforço em preencher os vazios urbanos, evitando a dispersão urbana.

É preciso mostrar, contudo, que essa preocupação dos municípios com a função social da cidade e da propriedade não traduz em resultados práticos, pois dos 17 municípios analisados, somente em 6 unidades federativas os munícipes tem acesso, em sua plenitude, ao direito constitucional à moradia, dispondo de habitação adequada. Nesses municípios não há, segundo as pessoas entrevistadas, déficit habitacional na zona urbana ou construções

localizadas em áreas de preservação ambiental ou, ainda, construções em locais de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, que possam ameaçar a integridade física de seus moradores.

Gráfico 4 – Situação dos municípios com relação ao direito à moradia



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das entrevistas estruturais.

Observa-se que os municípios que não apresentam problemas relativos à habitação são justamente os municípios com menor número de habitantes e aqueles cuja população rural é superior à urbana, exceção de Flores da Cunha, que possui população superior a 27 mil habitantes. Tais números indicam que as localidades em que o processo de urbanização ocorreu de uma forma controlada, havendo uma melhor distribuição das pessoas em todo o território, demonstram menores chances de apresentar problemas sociais, dentre os quais, os ligados à moradia. De outra parte, o município de Santa Tereza, mesmo sendo o município com a menor população dentre os pesquisados, apresenta, segundo o servidor público entrevistado, déficit habitacional em sua zona urbana, bem como residências situadas em áreas de preservação ambiental e locais de risco. Esse fato pode se justificar em razão da localização do município, que se situa às margens do Rio Taquari, em local de terreno acidentado e onde é comum ocorrerem enchentes devido às cheias do rio em épocas de fortes chuvas.

O fato de a região pesquisada estar localizada na Serra Gaúcha também explica o alto índice de municípios que possuem habitações em áreas de preservação ambiental e em locais de risco, especialmente suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, visto que o relevo predominante na região é montanhoso, constituindo-se no principal acidente geográfico do Estado. Assim, muitas famílias residem nessas encostas de morros, cujas características do solo, além de oferecerem riscos de deslizamento aos moradores, também são consideradas como áreas de preservação permanente, em virtude da declividade. Além disso, passam pela região muitos rios e cursos d'água, cujas faixas marginais também são delimitadas como áreas de preservação permanente.

Entretanto, mesmo com a incidência de déficit habitacional em muitos dos municípios da Serra, bem como a existência de edificações destinadas à habitação localizadas em áreas de preservação ambiental ou em locais de risco, os municípios analisados, com exceção de Pinto Bandeira, possuem, segundo os servidores públicos submetidos à entrevista, espaços vazios ou ociosos na zona urbana do município, isto é, imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, em total desconformidade com a Constituição Federal de 1988, que exige da propriedade o exercício da sua função socioambiental, e do Estatuto da Cidade, que possui como uma das diretrizes gerais a ordenação do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a sua retenção especulativa, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Cabe destacar a observação feita pelo servidor público de Nova Roma do Sul, o qual, durante a entrevista estrutural, relatou a situação daquele ente federado, destacando que “hoje a gente tem de terrenos baldios no município cadastrados [...] em torno de 594 [...] terrenos cadastrados [...] sem construções, terrenos classificados como baldios”³⁵⁰. Da mesma forma, a funcionária pública de Guaporé, entrevistada, também frisou que naquela localidade tem “aproximadamente 30% dos terrenos ociosos na zona urbana”³⁵¹. Por fim, tentando explicar o sentimento da população local, o servidor público do município de Veranópolis, salientou também durante a entrevista que “a cultura da cidade, [...] é de transformação de imóvel em poupança. É capitalização dos bens. Então existem muitos terrenos baldios, que ela, que serve praticamente como poupança de algumas famílias”³⁵².

Todavia, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos,

³⁵⁰ Termo de gravação de entrevista do servidor público de Nova Roma do Sul.

³⁵¹ Termo de gravação de entrevista da servidora pública de Guaporé.

³⁵² Termo de gravação de entrevista do servidor público de Veranópolis.

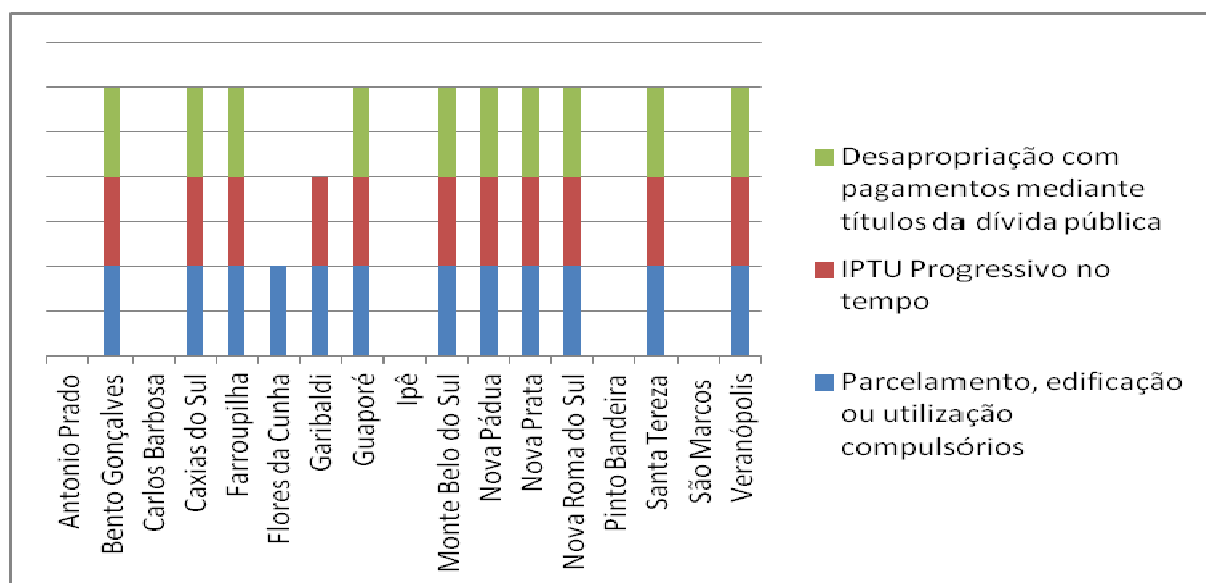
bem como do equilíbrio ambiental, tal como insculpido no Estatuto da Cidade, passa pelo combate à especulação imobiliária, que resulta na subutilização ou não utilização dos imóveis urbanos, que permanecem nessa condição na expectativa de aumentar o seu valor de mercado. O melhor aproveitamento dos espaços urbanos, principalmente nos locais em que haja a dotação de infraestrutura adequada e a prestação de serviços públicos por parte do ente municipal, é fundamental para o pleno desenvolvimento das cidades sustentáveis. Nesse contexto, o adensamento do perímetro urbano constitui numa estratégia para evitar a construção de moradias em áreas distantes, sem o suporte necessário para a fixação do homem naquele local ou, também, em locais de preservação ambiental e em zonas de risco. Dessa forma, é incompreensível que os municípios, especialmente aqueles que apresentam déficit habitacional e construções situadas em áreas desaconselhadas para a construção de habitações, permaneçam inertes com relação aos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade previram instrumentos de política urbana capazes de solucionar ou, ao menos, minimizar a situação dos imóveis urbanos que não atendem a sua função socioambiental, visando à construção de cidades sustentáveis, com ênfase ao direito à moradia. Assim, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública são apresentados como alternativas a disposição dos municípios para a promoção do adequado aproveitamento do solo urbano ocioso.

No entanto, mesmo diante da importância das ferramentas para política urbana, muitos municípios preferiram silenciar a respeito do assunto e nem sequer previram esses instrumentos nos respectivos planos diretores. Como se pode observar no gráfico 5, dos 15 (quinze) planos diretores analisados, já que Ipê e Pinto Bandeira não dispõem de tais ferramentas, apenas 10 (dez) municípios incluíram nos seus instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Além desses, os municípios de Flores da Cunha e de Garibaldi inseriram nos seus planos diretores apenas parte desses mecanismos. Nesses termos, o Poder Público municipal de Flores da Cunha poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsório de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, mas não terá como sancionar o proprietário do

imóvel pelo eventual descumprimento dessa medida, uma vez que não há previsão no plano diretor do IPTU progressivo e da desapropriação-sanção³⁵³. Já o município de Garibaldi poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não tenha sido atendida, porém não poderá desencadear o processo de desapropriação³⁵⁴.

Gráfico 5 – Previsão dos instrumentos constitucionais de política urbana no Plano Diretor



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das legislações municipais.

Dos municípios que introduziram os institutos constitucionais de política urbana nos respectivos planos diretores, muitos deles, atendendo às normas legais do Estatuto da Cidade, também definiram as áreas urbanas passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, bem como estabeleceram os critérios para determinar se o imóvel é subutilizado ou não edificado. Outros municípios optaram por delegar tais funções à lei específica ou, até mesmo, a estudos técnicos de órgãos municipais.

Vale destacar que mais da metade dos municípios que não incluíram nos seus planos diretores os referidos instrumentos constitucionais de política urbana, ou o fizeram de

³⁵³ FLORES DA CUNHA. **Lei Complementar nº 149, de 26 de setembro de 2019**. Institui o Plano Diretor Municipal de Flores da Cunha. Disponível em: <https://www.floresdacunha.rs.gov.br/UPLarquivos/30092019110431.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2020.

³⁵⁴ GARIBALDI. **Lei Complementar nº 3, de 18 de novembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal de Garibaldi e dá outras providências. Disponível em: http://www.garibaldi.rs.gov.br/upload/page_file/leicomplementar-3-com-alteracoes.pdf. Acesso em: 19 dez. 2020.

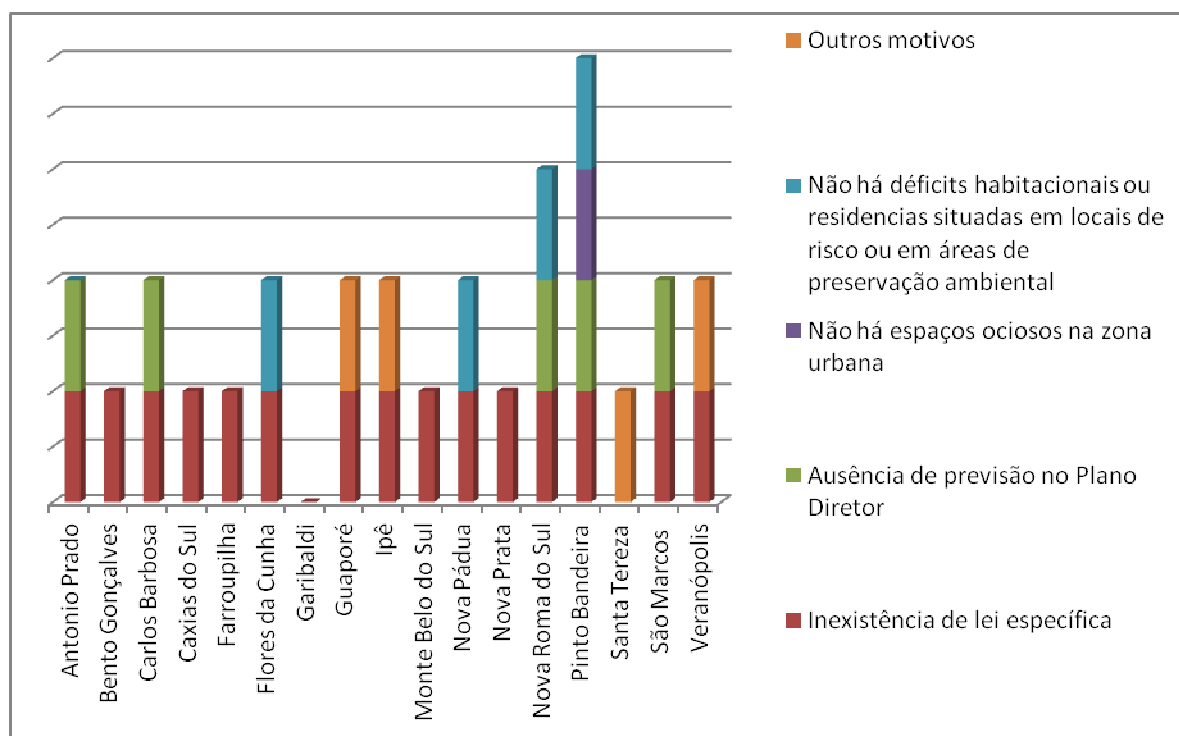
forma parcial, não revisaram seus planos no prazo de 10 (dez) anos, conforme determina o Estatuto da Cidade. Assim, podem os respectivos entes federados, por ocasião da revisão, inserir tais hipóteses como alternativas para exigir do proprietário do imóvel que atenda a função socioambiental daquele bem, destinando um melhor aproveitamento para o solo urbano.

Não obstante, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade também exigem do Poder Público municipal, além da previsão no plano diretor, a edição de uma lei específica editada com a finalidade de aplicar os instrumentos de política urbana, na qual devem constar as condições e os prazos relativos à obrigação do proprietário em parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Apesar disso, nenhum dos municípios pesquisados preenche esse requisito legal para a aplicação dos instrumentos citados, uma vez que não há, no âmbito das cidades serranas do Rio Grande do Sul, lei municipal específica conferindo ao Poder Público municipal a faculdade de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, de acordo com o art. 5º da Lei 10.257/2001.

Portanto, nenhum dos municípios pesquisados iniciou esse longo e complexo processo que visa a justamente exigir do proprietário do bem imóvel o melhor aproveitamento pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de acordo com o Estatuto da Cidade. Entretanto, quando questionados a respeito sobre os motivos que levaram os Poderes Públicos municipais a não adotarem tais instrumentos de política urbana, as razões variaram, conforme se verifica no gráfico 6, desde a inexistência de lei específica, conforme determina a Lei Maior e o Estatuto da Cidade, até o fato de não haver espaços ociosos na área urbana, caso único de Pinto Bandeira. Contudo todos os servidores entrevistados manifestaram o conhecimento da norma que permite o uso do instrumento referido. Da mesma forma, aqueles municípios em que não há déficit habitacional ou construções em áreas de preservação ambiental ou em locais de risco também declararam serem esses os motivos para não iniciarem esse processo. De outra feita, alguns municípios também alegaram não haver previsão desse instituto no plano diretor ou, até mesmo, não haver o próprio plano diretor, caso de Pinto Bandeira e Ipê. Todavia, quatro municípios ainda justificaram a opção em não adotar esses mecanismos com base em outras razões, das quais cabe registrar o caso de Veranópolis, cujo funcionário entrevistado explicou que o instrumento não foi utilizado devido à falta de provocação por parte da

população local para a aplicação da ferramenta³⁵⁵, bem como o caso de Santa Tereza, onde o servidor entrevistado alegou que o Poder Público está procedendo em desapropriações consensuais com moradores de áreas de risco, oferecendo imóveis em outros locais adequados. Para aquele funcionário, trata-se de um caminho mais fácil, já que a desapropriação-sanção é complexa e demorada³⁵⁶. Da mesma forma, o município de Bento Gonçalves, de acordo com a servidora pública entrevistada, também está adotando uma forma de permuta consensual, oferecendo às famílias residentes em locais de risco, casas em condomínios residenciais³⁵⁷. Por fim, cabe salientar que o município de Garibaldi optou por não responder a essa questão, motivo pelo qual não consta nenhuma alternativa assinalada.

Gráfico 6 – Situação dos municípios com relação aos motivos pela não aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das entrevistas estruturais.

Percebe-se dessa forma que, ainda hoje, essas importantes ferramentas de indução da política urbana estão sendo desconsideradas pelos Poderes Públicos municipais, o que reflete sobremaneira no descumprimento da função socioambiental da cidade e da propriedade. Nesses termos, como observam Rech, Gullo e Scur, “os planos diretores

³⁵⁵ Termo de gravação de entrevista do servidor público de Veranópolis.

³⁵⁶ Termo de gravação de entrevista do servidor público de Santa Tereza.

³⁵⁷ Termo de gravação de entrevista do servidor público de Bento Gonçalves.

resumiram-se em diretrizes que não aconteceram. Falta adotar instrumentos jurídicos, de forma inteligente, epistêmica, para tornar efetiva a aplicação dos preceitos da lei, isto é, as diretrizes fixadas. A lei existe, mas a realidade não muda³⁵⁸. No mesmo sentido, Vulcanis assevera que “a propriedade absoluta do liberalismo deixou raízes profundas no instituto, de tal modo que não foi, e pode-se dizer que até hoje não é, de aplicação clara e concreta o princípio da função social da propriedade”³⁵⁹.

A par da importância das ferramentas fundamentais de política urbana para o ordenamento da cidade e o equilíbrio ambiental, passando necessariamente pelo exercício da função socioambiental da propriedade urbana, observa-se que o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado não está recebendo a devida atenção nos municípios da Serra Gaúcha. Entretanto, a inércia do Poder Público municipal nesse tema não é uma particularidade apenas das cidades do sul do Brasil.

Nesse cenário, uma pesquisa desenvolvida em 2014, constatou que das 5.565 cidades brasileiras, apenas 521 municípios editaram legislação específica regulamentando o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O mesmo estudo aprofundou a análise nas cidades grandes e médias, incluindo as capitais das unidades federativas, uma vez que essas apresentam um maior dinamismo demográfico e econômico e, ainda, segundo a pesquisa, teriam maior capacidade administrativa para empregar os instrumentos de planejamento urbano instituídos pela legislação federal, que estabelece as diretrizes gerais de política urbana, o que facilitaria a observação das experiências concretas da utilização dessas ferramentas³⁶⁰.

A mesma investigação apurou que dos 110 municípios com população superior a 100 mil habitantes que possuem lei específica, de acordo com o art. 5º da Lei 10.257/2001, em apenas 25 cidades tal legislação foi regulamentada de forma a tornar aplicável o instrumento. Desses, constatou-se que apenas 8 municípios exigem ou exigiram do titular do imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em algum momento, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios da propriedade. Com relação ao IPTU progressivo no tempo, a mesma pesquisa apurou que apenas Maringá e São Bernardo

³⁵⁸ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano diretor inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educs, 2019. p. 12.

³⁵⁹ VULCANIS, Andréa. **Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 77.

³⁶⁰ DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 19 dez. 2020.

do Campo estavam aplicando o referido instrumento às propriedades que descumpriram a obrigação de adotar o adequado aproveitamento do solo urbano.

Denota-se, a partir da experiência havida nos municípios da Serra Gaúcha, ratificada pela pesquisa procedida em nível nacional, que, muito embora o princípio constitucional da função socioambiental imponha à propriedade urbana o seu adequado aproveitamento de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, a realidade existente no solo brasileiro é completamente distinta. Nesse sentido, os instrumentos de política urbana insculpidos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, capazes de intervir na propriedade privada, limitando a ação do titular do bem, de forma a evitar a especulação imobiliária e garantir o adequado aproveitamento do imóvel, cumprindo a sua função socioambiental, mostraram-se ineficazes, eis que não produziram os efeitos pretendidos. A esse respeito, abordando o fato de que muitas leis não são executadas ou produzem efeitos adversos aos pretendidos, já que são contrárias ao interesse dos que as devem executar ou inviáveis tecnicamente, Pinto destaca que “grande parte da atividade legislativa opera pela simples positivação de desejos, independentemente de uma análise mais profunda sobre os reais efeitos das regras sobre o comportamento das pessoas”³⁶¹.

A despeito da ineficácia prática dessa legislação, especialmente porque a Constituição Federal estabeleceu como facultativa a utilização dos referidos instrumentos, ela permanece no ordenamento jurídico sem, no entanto, atender ao objetivo maior de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes. Nesse sentido, Rech lembra que os municípios exigem da União uma autonomia cada vez maior para os entes federados. Porém, quando a lei concede essa autonomia, há uma omissão por parte do Poder Público municipal, que não toma a iniciativa de aplicar essa ferramenta fundamental para garantir o direito de uma cidade sustentável³⁶².

Como sobejamente comprovado, o *iter* procedimental para a aplicação dos instrumentos citados é longo e complexo. Mas os obstáculos não param aí. Falta iniciativa dos gestores municipais, talvez porque envolva interesses econômicos e comportamentos enraizados principalmente em função da intervenção na propriedade. Nessa lógica, cabe ressaltar a manifestação de uma servidora pública, que, durante a entrevista estrutural, mencionou um constrangimento por parte dos gestores, visto que a adoção dos instrumentos

³⁶¹ PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 41.

³⁶² RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: Educs, 2007. p. 167

de política urbana é considerado uma ação antipática, ou como a própria entrevistada declarou, um ato “antipolítico”³⁶³.

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, bem como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública são instrumentos de intervenção urbanísticos trazidos pela Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade que possuem, no dizer de Carmona, índole potencialmente redistributiva, e que visam a oferecer, por meio do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, uma nova concepção de planejamento e gestão urbana, de forma a tentar solucionar os graves problemas urbanísticos modernos, mormente relacionados falta de moradia ou a proliferação de habitações subnormais, a degradação do patrimônio histórico, cultural e ambiental, a precariedade do saneamento básico, a exclusão social e a violência urbana³⁶⁴.

Assim, cabe aos municípios utilizarem-se das ferramentas conferidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, assumindo o protagonismo na execução da política urbana, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantindo o adequado aproveitamento do solo urbano e assegurando a concretização dos direitos sociais dos seus habitantes, incluindo, nesse particular, o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

³⁶³ Termo de degravação de entrevista da Diretora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano MBG.

³⁶⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 16.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das primeiras cidades terem surgido há muitos séculos na região que hoje se conhece como o Oriente Médio, o processo de urbanização moderno desencadeou-se a partir da Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII, ocorrida, inicialmente na Inglaterra, espalhando-se, gradativamente, por toda Europa e, em seguida, para todos os demais continentes, gerando grandes transformações na economia mundial, no processo produtivo e nas relações de trabalho.

Esse fenômeno demográfico também trouxe alterações no modo de vida das pessoas, nos padrões de consumo, no meio ambiente, em função do aumento do consumo dos recursos naturais, bem como nas sociedades, já que provocou uma migração da população das áreas rurais para os centros urbanos, culminando no crescimento desordenado das cidades, gerando problemas sociais diversos.

No Brasil, esse processo de urbanização acelerado ocorreu principalmente no século XX, trazendo, como consequência, o aumento significativo da pobreza, desemprego e exclusão social, o que desencadeou a formação e a multiplicação de assentamentos urbanos precários, conhecidos como favelas, vilas ou comunidades, fatores que contribuem para a degradação do ambiente e o avanço da violência urbana nas cidades.

Nas últimas décadas, entretanto, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, foram incorporados novos direitos sociais e instituídos deveres para o Estado no intuito de reduzir as desigualdades da sociedade, garantindo às pessoas os direitos fundamentais para uma vida digna.

O direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, passa a ser diretriz da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, visando ao adequado aproveitamento para os imóveis urbanos, de forma a proporcionar o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assim como faculta aos municípios exigirem do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de, sucessivamente, parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade

predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Diante desse cenário, procurou-se identificar se, ou em que medida, os municípios da região serrana do Rio Grande do Sul, que dispõem de plano diretor (com mais de 20.000 habitantes ou integrantes da Região Metropolitana da Serra), utilizam os instrumentos constitucionais de política urbana como ferramentas de gestão, capazes de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Em que pese a relevância que tais ferramentas ocupam no planejamento urbano, especialmente em relação à promoção do princípio da função socioambiental da cidade e da propriedade, verificou-se que os instrumentos de política urbana não estão sendo aproveitados pelo Poder Público municipal nas cidades localizadas na região serrana gaúcha, já que nenhum dos municípios analisados aplicou tais mecanismos na gestão municipal, de forma a exigir dos titulares dos imóveis urbanos o seu adequado aproveitamento, à luz da função socioambiental da cidade e da propriedade.

A partir desse resultado, buscou-se descortinar os motivos pelos quais os municípios pesquisados, mesmo dispondo de amparo constitucional e infraconstitucional para a adoção de políticas públicas, não aplicam os instrumentos que poderiam solucionar ou minimizar os problemas sociais existentes. Verificou-se que vários fatores contribuíram para a não aplicação dos instrumentos de política urbana, previstos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade.

No plano normativo, os motivos variam desde a ausência de plano diretor no município, passando pela omissão dos instrumentos de política urbana no plano diretor, até a inexistência de lei específica a respeito das citadas ferramentas.

Além desses fatores, o uso de outras alternativas para a solução dos problemas habitacionais também foi indicado como motivo em alguns municípios, onde o Poder Público municipal ofereceu às famílias residentes em áreas de risco a possibilidade de permutarem, de forma consensual, seus imóveis por outros indicados pela Administração Pública em locais adequados. Trata-se de um caminho mais simples e rápido e que, igualmente, resolve o problema social daqueles moradores.

Contudo, diferentemente do que ocorre em grande parte dos centros urbanos no Brasil, uma parcela significativa dos municípios justificou a não aplicação dos instrumentos de política urbana devido à inexistência naquelas localidades de déficit habitacional na zona urbana. Esses casos, na maioria das vezes, são de municípios em que a população rural é superior à urbana.

Foram relatados, igualmente, casos de municípios que não aplicam essas ferramentas de gestão, entre outros fatores, por não apresentarem um conjunto significativo de construções localizadas em áreas de preservação ambiental ou, ainda, construções em locais de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, que possam ameaçar a integridade física de seus moradores. Além disso, a falta de espaços ociosos na área urbana da cidade também foi citada como razão para a não aplicação dos instrumentos constitucionais de política urbana.

Nesse contexto, examinou-se, ainda, a legislação e a doutrina, a fim de apurar se os instrumentos constitucionais de política urbana constituem-se de uma faculdade do Poder Público municipal ou um poder-dever baseado no princípio da função socioambiental da propriedade. Nesse sentido, constatou-se que uma corrente minoritária de autores defende a obrigatoriedade da medida, sustentando que a não aplicação dos instrumentos desrespeita o princípio constitucional da função social da propriedade. Entretanto, a maioria dos juristas defende a utilização dos referidos instrumentos de política urbana por parte do Poder Público municipal como uma faculdade, especialmente em função da autonomia dos entes federados e da competência municipal em legislar os assuntos de interesse local.

Todavia, mesmo se tratando de uma opção a disposição do Poder Público municipal, essas ferramentas são importantes num País com inúmeros problemas sociais e com enorme desigualdade, pois visam a incentivar os titulares de imóveis urbanos a atenderem a função socioambiental prevista para as suas propriedades, cumprindo os requisitos e critérios constantes no plano diretor do município, de forma a diminuir os espaços urbanos desocupados ou subutilizados existentes na cidade, minimizando os problemas relacionados ao déficit habitacional e à existência de habitações situadas em áreas de preservação ambiental ou em locais de risco.

A coexistência entre imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados e o déficit habitacional, especialmente nas grandes cidades, expõe as incoerências da vida em sociedade. De um lado, imóveis situados em regiões com excelente infraestrutura e sem o adequado aproveitamento. De outro, pessoas sem locais para morar dignamente ou

ocupando áreas de interesse ambiental ou em locais de risco. Assim, percebe-se que o Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, ainda não atingiu seu objetivo maior, que é precisamente o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

Diante do exposto, percebe-se que o tema, além de complexo e absolutamente relevante para o cenário nacional, apresenta o planejamento e a gestão urbanística como ferramentas para alcançar o equilíbrio entre a função socioambiental da cidade e da propriedade com a garantia do bem-estar das pessoas.

As cidades, portanto, que surgiram para servir como pontos de encontros, trocas de mercadorias e convívio entre as pessoas, frutos do resultado das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, cuja finalidade principal é a satisfação dos cidadãos que a integram, ainda está longe de atingir, na plenitude, os objetivos para as quais foram criadas. Aqueles centros urbanos que nasceram de uma necessidade histórica, como alternativas de satisfação das carências das pessoas, que deixavam seus locais de origem em busca da segurança oferecida, ainda não foram capazes de atender às inúmeras carências dos seus cidadãos. Enfim, aquele local ideal para viver que deveria oferecer as melhores condições de vida aos seus moradores, proporcionando serviços de saúde, lazer, emprego e moradia, de tal sorte que as pessoas que a habitam tivessem supridas as suas necessidades mais básicas permanecem apenas no imaginário dos poetas, escritores e filósofos.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1995.

AGUIAR, Lilian Maria Martins de. **Casamento e formação familiar na Roma Antiga**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/casamento-formacao-familiar-na-roma-antiga.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2020.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018. p. 31-2. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2020.

AQUINO, Santo Tomás de. **Summa Theologica**, I, XCVI, 4.

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **História antiga e medieval**. São Paulo: Ática, 1976.

AUGUSTO, Otávio. No Brasil, cerca de 27 mil áreas com risco de desastres são habitadas. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 jun. 2018. Brasil. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/06/28/interna-brasil,691377/o-brasil-tem-quantas-areas-com-risco-de-desabamento-e-enchentes.shtml#:~:text=O%20ranking%20do%20IBGE%20coloca,no%20Centro%2DOeste%2C%2059>. Acesso em: 12 out. 2020.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; FREITAS, José Francisco Bernardino. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 758-775, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635324/pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 3, n. 8, p. 409 - 418, 30 set. 2020. Disponível em: <https://rdai.com.br/ojs/index.php/rdai/article/view/161>. Acesso em: 02 out. 2020.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 22 set. 2020.

BENEVOLO, Leonardo. **A cidade na história da Europa**. Trad. de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1997.

BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. **Cidades Utópicas do Renascimento**. Ciência e cultura, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200021. Acesso em: 12 jun. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, José Souto Maior. IPTU: Progressividade. **Revista de Direito Tributário**. n. 59, p. 73-94. São Paulo: Malheiros, 1992.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República [2020], Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008.** Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art26. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n  148, de 25 de novembro de 2014**. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexa o dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biblioteca**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=36009>. Acesso em: 16 out. 2020..

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo crescimento vegetativo nas áreas urbanas**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&idnoticia=1866&t=primeiros-resultados-definitivos-censo-2010-populacao-brasil-190-755-799-pessoas&view=noticia>. Acesso em 28 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dia Nacional da Habita o: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. N. p. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015 /IBGE, Coordena o de Popula o e Indicadores Sociais**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001/IBGE, Coordena o de Popula o e Indicadores Sociais**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recupera o Automática**. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1294#notas-tabela>. Acesso em: 25 Jun 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000**. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Provas e Gabaritos**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/provas-e-gabaritos>. Acesso em 27 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164, de 26 de março de 2014**. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global**. Disponível em:

https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap07.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Carta de Atenas**. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CASTRO, Terezinha de. **História Geral: antiga e medieval**. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1968.

CAVEDON, Fernanda Salles. **Função Social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Desenvolvimento Urbano: Gestão Territorial Responsável**. Brasília: CNM, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DALL'ALBA, Felipe Camilo. Os três pilares do Código Civil de 1916: a família, a propriedade e o contrato. **Revista Páginas de Direito**. Porto Alegre, ano 4, nº 189, 20 set. 2004. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/109-artigos-set-2004/5147-os-tres-pilares-do-codigo-civil-de-1916-a-familia-a-propriedade-e-o-contrato>. Acesso em: 24 set. 2020.

DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado – constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. As leis municipais e o direito de construir. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, 65, 105-126. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66605>. Acesso em: 12 out. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DENALDI, Rosana; et. al. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: adequado e aplicação**. Série Pensando o Direito n. 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. 317p. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/publicacoes/parcelamento-edificacao-ou-utilizacao-compulsorios-e-iptu-progressivo-no-tempo-regulamentacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 3 nov. 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI FRANCO FERRORATI e outros. **La Città comme Fenomeno di Classe**. Milão: Franco Angeli Editore, 1975.

DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. A função socioambiental da propriedade e a propriedade privada. In: **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011. p. 273-300.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones del Derecho (Público y Privado)**. Tradução de Adolfo G. Posada, Ramón Jaén e Carlos G. Posada, Buenos Aires: Argentina.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

FLORES DA CUNHA. **Lei Complementar nº 149, de 26 de setembro de 2019**. Institui o Plano Diretor Municipal de Flores da Cunha. Disponível em: <https://www.floresdacunha.rs.gov.br/UPLarquivos/30092019110431.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas: Papyrus, 2006.

GARIBALDI. **Lei Complementar nº 3, de 18 de novembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal de Garibaldi e dá outras providências. Disponível em: http://www.garibaldi.rs.gov.br/upload/page_file/leicomplementar-3-com-alteracoes.pdf. Acesso em: 16 dez. 2020.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. O direito fundamental ao ambiente e a ponderação. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito constitucional do ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2001.

GOMES, Daniela; DE PAULA, Andréa Corrêa. A funcionalização socioambiental da propriedade urbana e a especulação imobiliária. p. 108-124. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

GOULART, João. Mensagem ao Congresso Nacional – 1964. In: **Biblioteca da Presidência da República**. Brasília. 199-200. Disponível em: http://www.institutojoaogoulart.org.br/upload/conteudos/120128180216_joao_goulart_mensagem_ao_co.pdf. Acesso em: 2 jul. 2020.

GRASSI, Karine. **Plano diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GRAZZIOTIN, Daiane Mezzomo; DAL BOSCO, Matheus Bringhenti; MARIN, Rafael M. In: MUSSI, Andrea Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira (Orgs.). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011. p. 128-9.

GUIMARAES, Maria Etelvina B. Instrumentos de garantia da função social da propriedade urbana: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana. p. 121-136. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 74. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: fórum, 2009.

ISERHARD, Antônio Maria. A função sócio-ambiental da propriedade no Código Civil. **Revista Trabalho e Ambiente**, Caxias do Sul, v. 2, n. 2/3, p. 210, 2003/2004.

LEFEBRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

- LOVATTO, Poliana; MAGNI, Marciana; PEGORARO, Sheila. **Gestão territorial urbanística e proteção ao meio ambiente: a subutilização do Plano Diretor e do estudo do impacto de vizinhança na construção de cidades sustentáveis**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020.
- MACEDO, Paulo César Machado de. A função social da propriedade no novo Código Civil. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MARIANO JÚNIOR, Raul. O IPTU utilizado como ferramenta de direito urbanístico – a progressividade no tempo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil**. N. p. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#inicio>. Acesso em: 12 out. 2020.
- MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e o princípio de proibição de retrocesso social. **Direitos fundamentais & justiça**, n. 10, p. 161-179, jan./mar. 2010. p. 165. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/452>. Acesso em: 5 jul. 2020.
- MORE, Thomas. **A Utopia**. Trad. de Luís de Andrade. 1. ed. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.
- MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Dialética, 2002.
- MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Atual modelo de urbanização é insustentável, diz ONU-Habitat em relatório**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em: 26 Jun 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Nova agenda urbana H III**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 30 Jun 2020.

ORRUTEA, Rogério Moreira. **Da propriedade e sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: UEL, 1997.

OSÓRIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. p. 39-60. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PINTO, Victor Carvalho. A “função social da cidade” no ENEM: um caso de desinformação urbanística. **Caos planejado**. Disponível em : <https://caosplanejado.com/a-funcao-social-da-cidade-no-enem-um-caso-de-desinformacao-urbanistica/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PLATÃO. **A República**. Trad. de Luís de Andrade. São Paulo: Lafonte, 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>. Acesso em: 3 jul. 2020.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a propriedade?** 2. ed. Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, jan./abr. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011. Acesso em: 2 jul. 2020.

REALI, Darcí. **Os municípios e a tributação ambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2006.

REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2718>. Acesso em: 28 set. 2020.

RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano diretor inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educs, 2019.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.** Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439. Acesso em: 16 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008.** Introduce alterações no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, alterado pelo Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 42.986, de 26 de março de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.436.pdf>. Acesso em: 16 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8.442, de 15 de dezembro de 1987.** Cria o município de Ipê. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=20177&hTexto=&Hid_IDNorma=20177. Acesso em: 16 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos conselhos regionais de desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10283-1994-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-criacao-estruturacao-e-funcionamento-dos-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.749, de 16 de abril de 1996.** Cria o município de Pinto Bandeira. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=10914&hTexto=&Hid_IDNorma=10914. Acesso em: 16 out. 2020.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constituição mexicana de 1917 e os avanços dos direitos sociais no Brasil. **Revista mexicana de derecho constitucional**. nº. 36, enero-junio, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319385635_Constituicao_mexicana_de_1917_E_Os_avancos_dos_direitos_sociais_no_Brasil. Acesso em: 26 set. 2020.

ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. **Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social**. Trad. de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2019.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela /campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o plano diretor – possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. p. 77-120. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002.

SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. Rev. e Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TONUCCI, João. Henri Lefebvre e a atualidade urgente do Direito à Cidade. In: **Olho da rua**. 2013. Disponível em: <https://olhorua.wordpress.com/2013/07/29/henri-lefebvre-e-a-atualidade-urgente-do-direito-a-cidade>. Acesso em: 5 jul. 2020.

UNIVERSIDADE de São Paulo. **Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789**. N.p. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 24 set. 2020.

VANIN, Fábio Scopel. **Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

VULCANIS, Andréa. **Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

5. Há, no Plano Diretor do município, norma que estabeleça o parcelamento ou edificação compulsórios, conforme dispõe o art. 182, §4º, I, da CF/88?
() Sim () Não () Não sei informar
6. Há, no Plano Diretor do município, norma que estabeleça o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, conforme dispõe o art. 182, §4º, II, da CF/88?
() Sim () Não () Não sei informar
7. Há, no Plano Diretor do município, norma que estabeleça a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme dispõe o art. 182, §4º, III, da CF/88?
() Sim () Não () Não sei informar
8. Há, no âmbito do município, lei municipal específica conferindo ao Poder Público municipal a faculdade de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, de acordo com o art. 5º da Lei 10.257/2001?
() Sim () Não () Não sei informar
9. O município já determinou o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de acordo com o art. 5º da Lei nº 10.257/2001?
() Sim () Não () Não sei informar
Por quê? _____

10. Se a resposta da questão 9 for negativa, informe o motivo pelo qual o município jamais determinou o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.
() Desconhecimento da norma;
() Não há lei específica, conforme determina o art. 5º da Lei 10.257/2001;
() Não há previsão no Plano Diretor;
() Não há espaços ociosos na zona urbana do município;
() Não há déficits habitacionais no município ou residências situadas em locais de risco ou em áreas de preservação ambiental;
() Outros motivos. Qual? _____

11. O município já procedeu à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, no caso de descumprimento da determinação do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de acordo com o art. 7º da Lei nº 10.257/2001?

Sim Não Não sei informar

Por quê? _____

12. O município já procedeu à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, após decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, de acordo com o art. 8º da Lei nº 10.257/2001?

Sim Não Não sei informar

Por quê? _____

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA E O APROVEITAMENTO DOS IMÓVEIS URBANOS, À LUZ DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE coordenada pelo mestrando em Direito Ambiental, Jorge Ricardo Luz Custódio, desenvolvido sob a orientação do Professor Doutor Airton Guilherme Berger Filho, no Programa de Pós-Graduação em Direito | Mestrado Acadêmico, da Universidade de Caxias do Sul.

A pesquisa tem como objetivo principal verificar se os instrumentos constitucionais de política urbana estão sendo utilizados pelos municípios da serra do Rio Grande do Sul, com mais de 20.000 habitantes e aqueles integrantes da Região Metropolitana da Serra, como forma de atingir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, proporcionando a dignidade humana a seus moradores e justifica-se uma vez que, atualmente, mais de 80% da população residem nas áreas urbanas, acarretando inúmeros problemas decorrentes do processo de urbanização descontrolado, principalmente no que tange ao aumento significativo da pobreza, da degradação do meio ambiente e da exclusão social, fatores que influenciam sobremaneira a violência nas cidades.

Sua participação nessa pesquisa é voluntária e consistirá em responder algumas questões relativas à política urbana nesse município, durante a entrevista estruturada individual, com duração aproximada de 30 minutos, a fim de verificar se os municípios da região da serra gaúcha estão utilizando os instrumentos constitucionais da política urbana. A entrevista será realizada por intermédio de um roteiro, previamente elaborado, sendo gravada mediante aceite e degravada posteriormente. As informações prestadas serão analisadas de forma quantitativa e qualitativa.

A princípio, a realização da entrevista ocorrerá na forma presencial. Nesse sentido, diante das circunstâncias atuais, sobretudo em função da pandemia do Covid-19, serão adotadas todas as medidas de proteção recomendadas pela Organização Mundial de Saúde, principalmente quanto ao uso da máscara de proteção e da observação da distância mínima de 1,5 metros entre os participantes da pesquisa, assim como a manutenção das portas e janelas abertas, evitando-se a exposição a riscos extras, além daqueles próprios do ambiente de trabalho. Caso não seja possível a realização do referido procedimento presencialmente, em razão das condições sanitárias, a entrevista ocorrerá de forma on line, situação em que o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido deverá ser obtido por meio do seu aceite explícito após a leitura do TCLE, gravado por imagem e som na própria plataforma utilizada (Google Meet). Nesse caso, o pesquisador compromete-se a encaminhar ao entrevistado uma via do Termo devidamente assinado. Em ambos os casos, a entrevista poderá ser interrompida ou cancelada, a qualquer momento, a pedido do entrevistado, independentemente de motivo,

sem qualquer tipo de prejuízo. Além disso, também em ambos os casos, o participante poderá ter acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado.

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa visa verificar se os instrumentos constitucionais de política urbana estão sendo utilizados pelos municípios da serra do Rio Grande do Sul, essa entrevista servirá como diagnóstico, a fim de subsidiar as ações públicas que mirem na promoção da qualidade de vida dos cidadãos, importando em benefícios para a comunidade local e regional. Por outro lado, destaca-se que são mínimos os riscos decorrentes desta etapa da pesquisa, referem-se a possível quebra de sigilo, cabendo salientar que as informações obtidas por meio da entrevista são confidenciais, assegurado, por tal motivo, o sigilo com relação à identidade dos entrevistados. Além disso, os resultados somente serão utilizados para fins acadêmicos e científicos (construção da dissertação e artigos científicos), sendo que os arquivos digitais da gravação e o material com as transcrições ficará sob guarda e responsabilidade do pesquisador por um prazo de cinco anos, em arquivos digitais com senha de acesso, sendo destruído após esse período.

Ressalta-se que a presente pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Caxias do Sul (CEP/UCS), colegiado interdisciplinar e independente, criado para aprovar ética e cientificamente as pesquisas envolvendo seres humanos, bem como acompanhar e contribuir com seu desenvolvimento.

Salienta-se que o pesquisador responsável compromete-se a conduzir a pesquisa conforme disposto na Resolução CNS 510/2016, que regulamenta as pesquisas envolvendo seres humanos e eventuais dúvidas ou esclarecimentos poderão ser sanados por meio de contato telefônico com o pesquisador (51) 996105070, por e-mail (jrcustodio@gmail.com) ou pelo endereço residencial, rua Nicola Mathias Falci, 151/301, bairro Jardim do Salso, Porto Alegre/RS.

Por fim, destaca-se que qualquer suspeitas relacionadas aos aspectos éticos da pesquisa poderão ser esclarecidas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da UCS, por meio do telefone (54) 3218-2829, ou pelo endereço Bloco M, sala 306, Campus Sede, com atendimento das 8h às 11h30min e das 13h30min às 18h – e-mail: cep-ucs@ucs.br.

JORGE RICARDO LUZ CUSTÓDIO – Pesquisador responsável

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro que fui suficientemente esclarecido e entendi os riscos, benefícios, condições de minha participação na pesquisa e da garantia de confidencialidade e de esclarecimentos sempre que sentir

necessidade, bem como recebi uma via do TCLE assinada e rubricada pelo pesquisador responsável, e concordo em participar.

Participante da pesquisa

_____, _____ de _____ de 2020.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNIVERSIDADE DE CAXIAS
DO SUL - RS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE POLÍTICA URBANA COM A FINALIDADE DE PROMOVER O ADEQUADO APROVEITAMENTO DOS IMÓVEIS URBANOS, DE FORMA QUE SE DESENVOLVAM AS FUNÇÕES SOCIOAMBIENTAIS DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA

Pesquisador: JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 38071120.7.0000.5341

Instituição Proponente: Fundação Universidade de Caxias do Sul - FUCS/RS

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.344.160

Apresentação do Projeto:

Informações extraídas das informações Básicas.

O homem é um ser social e não pode viver isolado. Desde o início da humanidade, o ser humano desenvolve uma necessidade de agrupar-se e de conviver com seus semelhantes. Dessa necessidade, surgem as cidades. Atualmente, mais da metade da população mundial vivem nas cidades segundo dados oficiais da Organização das Nações Unidas. Esse processo de urbanização desenfreado, especialmente ocorrido após a Revolução Industrial desencadeou inúmeros problemas sociais, principalmente ligados à pobreza e exclusão social. De outra parte, não é raro encontrar vazios urbanos ou espaços ociosos nos grandes centros, que poderiam ser utilizados como locais de habitação. A par desse problema, o presente estudo busca, pois, analisar as ferramentas constitucionais de política urbana, especialmente, o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, abordando se tais instrumentos constituem numa faculdade ou obrigação do Poder Público municipal, bem como a utilização desses instrumentos como medida de política pública nos municípios da serra,

Endereço: FRANCISCO GETULIO VARGAS
Bairro: PETROPOLIS CEP: 95.070-560
UF: RS Município: CAXIAS DO SUL
Telefone: (54)3218-2829 Fax: (54)3218-2100 E-mail: cep-ucs@ucs.br

UNIVERSIDADE DE CAXIAS
DO SUL - RS



Continuação do Parecer: 4.344.160

objetivando responder em que medida os municípios da região serrana do Rio Grande do Sul, que dispõem de plano diretor (com mais de 20.000 habitantes ou integrantes da região metropolitana da serra), utilizam os instrumentos constitucionais de política urbana como ferramentas de gestão, capazes de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental? Para tanto, utilizar-se-á o método indutivo e quanto ao tipo de pesquisa, essa se dará numa perspectiva quantitativa e qualitativa. Além disso, em relação a coleta de dados, será utilizada a pesquisa bibliográfica, documental e entre-vida. Os dados qualitativos serão analisados por meio de análise de conteúdo, enquanto os dados quantitativos serão abordados a partir de uma análise estatística descritiva.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Identificar se os instrumentos constitucionais de política urbana estão sendo utilizados pelos municípios da serra do Rio Grande do Sul, com mais de 20.000 habitantes e aqueles integrantes da Região Metropolitana da Serra, como forma de atingir o pleno desenvolvimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, proporcionando a dignidade humana a seus moradores.

Objetivo Secundário:

No âmbito dos demais objetivos da pesquisa, evidencia-se o propósito de:

- analisar a previsão da tutela ambiental em nível constitucional e legal, abordando se tais ferramentas constituem-se de uma faculdade do Poder Público Municipal ou um poder-dever baseado no princípio da função social da propriedade;
- investigar os motivos pelos quais os instrumentos constitucionais da política urbana estão sendo ou não utilizados pelos maiores municípios da região da serra do RS como ferramentas para a efetividade da função socioambiental nos imóveis urbanos;
- analisar se os casos de aplicação desses instrumentos vêm assegurando a ocupação dos espaços ociosos, proporcionando a dignidade humana a seus moradores.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

A Resolução no 510, de 2016, estabelece que os riscos nos projetos de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais "resultam da apreciação dos seus procedimentos metodológicos e do seu potencial de causar danos maiores ao participante do que os existentes na vida cotidiana, em consonância com o caráter processual e dialogal dessas pesquisas". Portanto, quanto maiores e

Endereço: FRANCISCO GETULIO VARGAS
Bairro: PETROPOLIS CEP: 95.070-560
UF: RS Município: CAXIAS DO SUL
Telefone: (54)3218-2829 Fax: (54)3218-2100 E-mail: cep-ucs@ucs.br

UNIVERSIDADE DE CAXIAS
DO SUL - RS



Continuação do Parecer: 4.344.160

mais evidentes os riscos, maiores devem ser os cuidados para evitá-los ou minimizá-los. Nesse sentido, os riscos desta pesquisa são mínimos e referem-se a possibilidade de quebra de sigilo e, neste sentido, serão observadas as medidas de precaução e proteção com relação às informações, de forma que elas sejam sempre manipuladas e armazenadas em locais seguros, evitando a interferência de terceiros, visando o sigilo dos dados. Destaca-se que somente terão acesso aos resultados da pesquisa, o próprio pesquisador e seus orientadores, permanecendo tais dados sob responsabilidade do primeiro por um período de 5 (cinco) anos. Após esse período, o material será descartado de forma adequada, a critério do pesquisador. Outro cuidado a ser observado também é o respeito ao entrevistado e suas opiniões, evitando-se desconfortos e constrangimentos durante a aplicação do instrumento. Nesse contexto, salienta-se que a entrevista será interrompida se for observado qualquer tipo de possibilidade de danos ao entrevistado, sendo retomada somente após a sua anuência. Para isso, importante atentar para sinais verbais e não verbais por parte do participante da entrevista. Ainda cabe destacar que serão rigorosamente respeitadas todas as medidas de cautelas, sugeridas e recomendadas pela Organização Mundial de Saúde, durante todas as fases da pesquisa, em especial durante a entrevista, de forma a evitar ou minimizar as chances de contágio dos participantes do referido instrumento. Por fim, ressalta-se que a entrevista será conduzida de forma clara, objetiva e concisa, a fim de tomar o menor tempo possível do entrevistado.

Benefícios:

Com o intuito de construir uma cidade mais justa e menos excludente, a presente pesquisa busca contribuir para a comunidade da serra e para a sociedade geral, na medida em que procura verificar se as cidades da região estão utilizando os instrumentos constitucionais de política urbana postos a disposição pela Carta Magna e pelo Estatuto da Cidade, com a finalidade de incluir a função social da propriedade no planejamento urbano, de forma a evitar ou reduzir os espaços vazios nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, fica evidente que um melhor aproveitamento do solo urbano reduz as chances de que parte da população, via de regra com menor poder aquisitivo e excluída do mercado imobiliário formal, tenha que buscar alternativas em locais impróprios para a habitação, seja pela falta de infraestrutura, seja por situar-se em áreas de riscos ou de preservação ambiental. Assim, torna-se importante esse diagnóstico, eis que podem servir de subsídios para ações públicas que visem a promoção da qualidade de vida dos munícipes, a partir da obediência ao direito à habitação, bem como a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Endereço: FRANCISCO GETULIO VARGAS
Bairro: PETROPOLIS CEP: 95.070-560
UF: RS Município: CAXIAS DO SUL
Telefone: (54)3218-2829 Fax: (54)3218-2100 E-mail: cep-ucs@ucs.br

UNIVERSIDADE DE CAXIAS
DO SUL - RS



Continuação do Parecer: 4.344.160

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Projeto de dissertação mestrado, apresentando todos os itens necessários para um bom desenvolvimento da pesquisa.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Folha de Rosto: presente de modo adequado.

Projeto de Pesquisa Completo e Detalhado: presente de modo adequado.

Cronograma: necessitando adequações.

Orçamento: presente de modo adequado.

Instrumentos de Coleta de Dados (roteiro): presente de modo adequado

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE): presente de modo adequado.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Como inadequação, considera-se que o cronograma precisa ser atualizado. Estava previsto para início da coleta de dados dia 05/10.

Considerações Finais a critério do CEP:

Como refere-se a ajustes em documentos, o atendimento às pendências não gera nova relatoria. Assim que o pesquisador atender à pendência, o parecer consubstanciado de aprovação será emitido na Plataforma Brasil.

É necessário marcar as alterações em cor diferente ou sublinhadas.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1626160.pdf	09/09/2020 08:59:28		Aceito
Folha de Rosto	Folha_rosto.pdf	09/09/2020 08:55:47	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito
Outros	Roteiro.pdf	05/09/2020 11:24:33	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito
Outros	Curriculo.pdf	05/09/2020 11:23:39	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle.pdf	05/09/2020 11:22:19	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_pesquisa_Plataforma_Brasil.pdf	05/09/2020 11:14:30	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito

Endereço: FRANCISCO GETULIO VARGAS
Bairro: PETROPOLIS CEP: 95.070-560
UF: RS Município: CAXIAS DO SUL
Telefone: (54)3218-2829 Fax: (54)3218-2100 E-mail: cep-ucs@ucs.br

UNIVERSIDADE DE CAXIAS
DO SUL - RS



Continuação do Parecer: 4.344.160

Orçamento	Orcamento.pdf	05/09/2020 11:13:42	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	05/09/2020 11:13:15	JORGE RICARDO LUZ CUSTODIO	Aceito

Situação do Parecer:

Pendente

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CAXIAS DO SUL, 16 de Outubro de 2020

Assinado por:
Magda Bellini
(Coordenador(a))

Endereço: FRANCISCO GETULIO VARGAS
Bairro: PETROPOLIS CEP: 95.070-560
UF: RS Município: CAXIAS DO SUL
Telefone: (54)3218-2829 Fax: (54)3218-2100 E-mail: cep-ucs@ucs.br