

A função social da propriedade no Estatuto da Cidade: enfoque aos instrumentos da política urbana úteis no combate à especulação imobiliária

Alaim Giovani Fortes Stefanello

*Advogado da CAIXA no Paraná
Doutorando em Direito Econômico e
Socioambiental - PUC/PR
Mestre em Direito Ambiental - UEA/AM
Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR*

Ilaine Aparecida Pagliarini

*Promotora de Justiça no Estado de Roraima
Mestranda em Direito Ambiental no Mestrado
Interinstitucional pela Universidade Federal de
Roraima e Universidade do Estado do Amazonas
Professora da Universidade Federal de Roraima*

RESUMO

O instituto civil da propriedade consolidou-se dentro de uma concepção histórica individualista. Com a inserção da função social da propriedade na Constituição de 1988, isso começou a mudar. Assim, o presente artigo apresenta breve contextualização acerca da propriedade privada e sua função social para, após, adentrar na função social da cidade, com ênfase nos instrumentos da política urbana que auxiliam no combate à especulação imobiliária.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Função social da propriedade. Instrumentos de política urbana. Especulação imobiliária.

ABSTRACT

The civil institute of property has been consolidated within an individualistic historic conception. With the insertion of the social property in the Federal Constitution of 1988, it begins to change. So, this paper studies the private property and its social function as well the social function of the city, with emphasis on urban policy instruments that help in the fight against speculation.

Keywords: Statute of the city. The social function of property. Instruments of urban policy. Speculation.

Introdução

O presente trabalho trata da função social da cidade prevista na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, dando ênfase para alguns instrumentos da política urbana que se destacam no combate à especulação imobiliária.

Após dez anos do Estatuto da Cidade, mostra-se importante revisitar a origem da função social da propriedade que fora incorporada ao texto da lei em análise e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no país.

Assim, no artigo que ora se apresenta inicia-se relembrando o histórico do instituto da propriedade para, após, dedicar-se à análise de alguns dos instrumentos jurídicos, políticos, tributários e de planejamento previstos na legislação que fazem parte da política urbana, possuindo importante objetivo de conferir eficácia ao princípio da função social da propriedade urbana e, conseqüentemente, da função social da cidade.

1 Breve contextualização acerca das diferentes percepções de propriedade privada

Não se pretende no presente trabalho analisar todos os tipos de propriedade e as diferentes concepções formuladas por diversos teóricos desde os mais remotos tempos. Far-se-á um breve estudo contextualizado sobre algumas percepções de propriedade ao longo da história que permita construir um cenário que servirá de palco para desenvolver o tema principal, que é a propriedade urbana e sua função social no Estatuto da Cidade, especialmente no tocante aos instrumentos que possibilitam o combate à especulação imobiliária.

Assim, convém iniciar pela importância do Direito Romano para a construção do instituto da propriedade. Para Gomes (2005, p. 115), na evolução histórica da propriedade interessa lembrar a noção desse instituto para os romanos, pois é o modelo que “predomina no regime capitalista” até hoje. Segundo o autor, a propriedade romana passou por longo processo de individualização, conferindo poderes exagerados e exaltando a concepção individualista do proprietário.

Cavedon (2003, p. 8), por sua vez, afirma que o Direito Romano influenciou os principais sistemas jurídicos ocidentais, em especial no âmbito do Direito Privado. Para a autora, a noção de propriedade para os romanos foi sofrendo alterações, deixando de ser exclusivamente individualista quando começou a restringir as formas de uso que trouxessem prejuízo à propriedade alheia.

De qualquer forma, independente dos contornos restritivos que o uso da propriedade romana possa ter tido, a concepção mais marcante desse período é o direito de usar, fruir e dispor da propriedade, possuindo o proprietário um direito absoluto oponível *erga omnes* que influenciou o Direito Civil ocidental. Nesse sentido, Lisboa (2005, p. 163) afirma que “no decorrer da história do império romano, podem ser constatadas etapas em que a propriedade individual possuiu maior ou menor importância. Entretanto, é inegável que o individualismo, de forma geral, prevaleceu”.

Já no período medieval a propriedade diferencia-se no que tange à exclusividade, “tendo como traço dominante a multiplicidade e o desmembramento do domínio, representado pelo regime feudal” (CAVEDON, 2003, p. 13). Para Gomes (2005, p. 115), é a “quebra desse conceito unitário”, havendo concorrência de proprietários sobre o mesmo bem.

O período feudal caracteriza-se, pois, por uma mudança no domínio e uso da terra, fruto da desigualdade social e das “invasões das propriedades privadas” (BLANC, 2004, p. 27) que estavam ocorrendo. O individualismo e o poder absoluto são relativizados, dando lugar ao compartilhamento da terra entre o senhor feudal e o vassalo, em que pese haver obrigações recíprocas, não consideradas equitativas.

Cabe destacar, mesmo assim, o encontro de interesses daqueles que não possuíam terras, mas desejavam e precisavam plantar para sobreviver com aqueles que possuíam propriedades improdutivas e nelas não queriam trabalhar. Essa relação, porém, por ser excessivamente onerosa para o vassalo, aos poucos vai gerando o esgotamento desse modelo, diminuindo os direitos do senhor feudal. Novamente, aos poucos a propriedade volta a adquirir contornos individualistas que se consolidariam, posteriormente, com a Revolução Francesa de 1789.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, oriunda da Revolução Francesa, concebe a propriedade como um direito sagrado e inviolável. Trata-se do marco histórico e ideológico do Direito Moderno, baseado nos ideários de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução.

Todavia, essa concepção de liberdade foi assegurada como um direito de o proprietário usar de qualquer forma seus bens, agindo sem precisar se preocupar com a coletividade, característica do Liberalismo que projetava a propriedade restrita ao aspecto individualista. “Só homens livres podem ser proprietários, podem adquirir propriedade, porque faz parte da idéia da propriedade a possibilidade de adquiri-la e transferi-la livremente” (SOUZA FILHO, 2003, p. 18). Retorna-se, pois, ao modelo ideológico de propriedade se-

melhante ao conceito que os romanos adotavam, de usar, fruir e dispor de maneira absoluta dos seus bens. Essa concepção de propriedade foi defendida pelo modelo dogmático positivista desde a Revolução Francesa, estando ainda muito presente na propriedade urbana, caracterizada por cidades onde os espaços privados ainda possuem prevalência sobre o interesse público, justamente numa lógica que a Lei 10.257/2001 pretende mudar.

Assim, passamos à visão contemporânea do instituto da propriedade, em que já não prevalece, apesar de ainda existir, “aquele absolutismo pernicioso que imperava no conceito do direito de propriedade, conferindo ao titular desse direito prerrogativas excepcionais [...] em detrimento dos interesses que seriam os mais caros da coletividade” (MALUF, 2005, p. 17).

Silva (1995, p. 263) explica que

o direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, porque entre uma pessoa e uma coisa não pode haver relação jurídica, que só se opera entre pessoas... Demais, o caráter absoluto do direito de propriedade, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, foi sendo superado pela evolução, desde a aplicação da teoria do abuso do direito, do sistema de limitações negativas e depois também de imposições positivas, deveres e ônus, até chegar-se à concepção da propriedade como função social, e ainda à concepção da propriedade socialista, hoje em crise.

Importante destacar a opinião acima, vista sob a ótica constitucionalista, mostrando a superação privatista do conceito de propriedade pelas normas do Direito Público. Para o autor, o conjunto de normas constitucionais sobre propriedade faz com que ela não seja mais considerada como instituição de Direito Privado, uma vez que a perspectiva civilista não “alcança a complexidade do tema, que é resultante de um complexo de normas jurídicas de Direito Público e de Direito Privado” (SILVA, 1995, p. 263).

Para Tepedino (2004, p. 304), a Constituição Federal de 1988 introduziu profundas transformações na disciplina da propriedade, sendo que “os civilistas, à época, não se deram conta de tais modificações em toda a sua amplitude, mantendo-se condicionados à disciplina da propriedade pré-vigente”. O autor afirma que

a propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que,

até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade (TEPEDINO, 2004, p. 317).

Observa-se, pois, a mudança de concepção de propriedade, principalmente após a Constituição Federal de 1988, que lhe atribuiu uma função social. Logo, vista sob as lentes constitucionais, a propriedade só será garantida, nos termos do artigo 5º, XXII, desde que atenda a sua função social, conforme estabelece o artigo 5º, inciso XXIII. Ainda na Constituição Federal de 1934, o princípio da função social já estava previsto, bem como inserido nas demais Constituições, sem, contudo, ter o alcance da Constituição de 1988.

Souza Filho (2002) comenta que a propriedade e sua função social foi um dos temas mais polêmicos no processo constituinte de 1988, pois, de um lado, estava a questão social propugnando por uma propriedade relativizada e, de outro, a “velha propriedade do século XIX, absoluta, protegida a qualquer preço, como coisa sacrossanta, intocável, como se fosse o supremo direito de cada um e o paradigma único de liberdade” (SOUZA FILHO, 2002, p. 22 e 23).

1.1 Da função social da propriedade à função social da cidade

A propriedade imóvel absoluta, sagrada e inviolável, originária do Direito Romano e reafirmada como marco da modernidade na Revolução Francesa, pressupõe que o dono possui o direito de usá-la da forma como entender, sem se preocupar com aspectos sociais ou coletivos.

A concepção absolutista que permite usar, gozar e fruir da propriedade como um direito *erga omnes* traduz o individualismo que ainda permanece no ideário capitalista e econômico dominante, em que pesem os movimentos sociais e a legislação em sentido contrário.

Aos poucos, no entanto, foi sendo revista e repensada a função da propriedade em razão da necessidade de um melhor aproveitamento dos recursos naturais, bem como da riqueza gerada pela terra e as consequentes desigualdades dela originadas, a exemplo dos problemas gerados com a especulação imobiliária decorrente da exploração da terra urbana.

Assim, de forma cada vez mais presente, o aspecto social foi sendo incorporado como fator decisivo e qualificador da propriedade, tendo como referência de mudança paradigmática a Consti-

tuição de Weimar de 1919 e a Constituição Mexicana de 1917, de cujos textos emerge que a propriedade, além de um direito, é também um dever, ou seja, a propriedade obriga.

Contemporaneamente, a nova exegese jurídica da propriedade imobiliária à luz da norma constitucional de 1988 irradiou seus efeitos para além da problemática da apropriação da terra, sendo aplicável em sua plenitude também noutras formas de propriedade, como a propriedade urbana, abrindo espaço para se discutir a função social da cidade.

A propriedade, então, revista pelo texto constitucional, passou do campo privatista do Direito Civil para a seara constitucional do Direito Público, tendo um novo núcleo que lhe dá um significado diferente daquele originário do Direito Romano, da Revolução Francesa e dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Assim emergiu do texto constitucional o artigo 182, o qual prevê que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A cidade, constitucionalmente, adquire um novo e relevante contorno social.

Nesse mesmo sentido, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, reconheceu que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, mas que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, preservando a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico e evitando a poluição do ar e das águas.

O disposto no artigo 1.228 do Código Civil explicita uma outra função que a propriedade deve atender, que é a função ambiental. Para Santilli (2000, p. 89), “o novo ordenamento constitucional obrigou o estatuto civil a redimensionar o direito de propriedade, dando-lhe nova estrutura e novos contornos conceituais”.

Na verdade, tal artigo está em consonância com o disposto na Constituição Federal, no seu artigo 186, que trata da propriedade rural e vincula a função social à preservação do meio ambiente. Ainda, a título ilustrativo, cita-se o artigo 170 da Constituição, em que nos princípios gerais da atividade econômica aparecem a propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

Nesse contexto, está a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana apresenta em seu artigo 2º o princípio da função social da propriedade urbana, assegurando o direito às 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.

Destaca-se a expressão “para as presentes e futuras gerações”, também contida no artigo 225 da Constituição, o qual estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ou seja, o direito à cidade sustentável compreende um sentido transgeracional em que as presentes gerações devem planejar o espaço urbano de forma a não prejudicar os direitos das gerações futuras.

Nessa seara, os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade possuem singular relevância para a população, competindo aos municípios implementá-los conforme as características e necessidades de cada região. O artigo 4º da Lei 10.257/2001 prevê os seguintes instrumentos, entre outros existentes:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial: [...]
- IV – institutos tributários e financeiros: [...]
- V – institutos jurídicos e políticos: [...]
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Assim, destacaremos no presente trabalho o Plano Diretor (previsto no planejamento municipal), o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, bem como a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (que são institutos jurídicos e políticos), o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (institutos tributários e financeiros), tendo em vista a importância desses instrumentos na consecução da função social da cidade e combate à especulação imobiliária.

2 Instrumentos da política pública urbana

2.1 Considerações iniciais

Para a efetivação do princípio da função social da propriedade urbana, a Constituição Federal trouxe a previsão de instrumentos a serem utilizados pelos municípios, os quais foram ampliados e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que aponta as diretrizes da política urbana no país, tendo como objetivo garantir a função social da propriedade e promover a redistribuição democrática de áreas urbanas, como resposta à exclusão social territorial.

Dentre os inúmeros instrumentos da política urbana, delimitamos o presente estudo em relação àqueles que visam ao combate à especulação imobiliária e possibilitam a ocupação e o uso do solo urbano em harmonia com o princípio da função social da propriedade.

A ação do Poder Público contribui de modo decisivo para alterar a estruturação do espaço. Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país, tal como os incentivos à indústria e à mecanização da agricultura, foram indutoras da urbanização, termo utilizado para designar o crescimento da população urbana em proporção superior à rural. Silva (2000, p. 26-27) alerta para o fato de que a urbanização gera enormes problemas, pois deteriora o ambiente urbano, provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico, modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

Conforme Pinto (2010, p. 42), “a política urbana é o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso espaço entre os diversos usos que o disputam”.

Dessa forma, a política urbana atua na localização dos equipamentos públicos (edificações necessárias aos serviços públicos e infraestrutura para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário) e na regulamentação da construção civil, abrangendo “a distribuição territorial das atividades, visando a reduzir efeitos negativos sobre a vizinhança e o controle das densidades, de modo a compatibilizar o uso do solo, com a disponibilidade de infraestrutura” (PINTO, 2010, p. 43).

Essas intervenções estatais no espaço urbano vão interferir diretamente no mercado imobiliário, com o aumento do valor dos lotes beneficiados com esses investimentos, cujos proprietários nem sempre disponibilizam os mesmos para a comercialização ou lhes dão utilização, gerando a especulação imobiliária.

Embora o crescimento da população urbana no Brasil tenha iniciado na década de 30, tão somente na década de 70 a questão urbana e as consequências da urbanização passam a ser consideradas importantes no âmbito das políticas públicas. Mas, mesmo assim, apenas o problema habitacional ganhou relevo, tendo como exemplo a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (FERREIRA, 2003, p. 1).

Havia nos Planos Decenais de 1960 e 1970, de âmbito nacional, um capítulo sobre planejamento urbano. Entretanto, dois gran-

des problemas eram enfrentados. Primeiro: a União não era a executora dos planos; segundo: a falta de instrumentos jurídicos que possibilitassem o controle efetivo do uso do solo urbano. Sentia-se a necessidade de uma reformulação de conceitos relativos a institutos como a propriedade, o interesse público e o privado, bem como as competências entre os entes federativos para a regulamentação dessas questões. Em suma, havia o planejamento no âmbito federal, mas inexistiam os meios para a sua execução. Falta decisão política, pois as proposições feitas pelos técnicos representavam para a elite política uma ameaça ao direito de propriedade, embora a falta de controle do uso do solo fosse o mais grave problema do desenvolvimento urbano brasileiro (FERREIRA, 2003, p. 2).

Em 1979 deu-se o primeiro avanço, com a edição da Lei nº 6.766, que regulamentou o parcelamento do solo urbano e criminalizou os loteamentos clandestinos, além de trazer definições sobre equipamentos públicos comunitários e urbanísticos. No entanto, é a Constituição de 1988 que traz efetivamente uma proposta de reforma urbana, com a inclusão de capítulo próprio sobre a política urbana, nos artigos 182 e 183.

Posteriormente, a Lei nº 10.257, de 10/7/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos acima citados, estabelecendo normas para o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º).

Os dispositivos constitucionais citados, além de expressarem o princípio da função social da propriedade urbana, também elencam os instrumentos jurídicos para a efetivação da política urbana: o Plano Diretor, 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.

Com efeito, são instrumentos urbanísticos que garantem ao Estado as ferramentas jurídicas para o exercício do controle efetivo sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, promovendo o interesse público e mediando os conflitos decorrentes dessas interações.

É importante salientar que a utilização de instrumentos urbanísticos ocorreu inicialmente no norte da Europa e também na América do Norte (EUA e Canadá) no período pós-guerra, com enérgica intervenção estatal nas questões urbanas, visando a equilibrar as disputas sociais dos trabalhadores com as forças capitalistas emergentes da segunda grande guerra. Mesmo nesses locais não foi possível evitar a exclusão social (FERREIRA, 2003, p. 1).

Os instrumentos urbanísticos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, anteriormente elencados, visam essencialmente a combater a especulação imobiliária com o objetivo de ampliar a oferta e reduzir os preços dos imóveis, possibilitando maior acesso das populações mais pobres à moradia, com redução da exclusão territorial.

A primeira e importante observação a ser feita é sobre a competência legislativa dos municípios para as políticas públicas urbanas, bem como para a instituição, via lei específica, dos instrumentos urbanísticos. Tal atribuição é extremamente pertinente, pois não seria possível a criação no âmbito nacional de um perfil único para todas as estruturas municipais existentes. A diversidade cultural, demográfica, social e econômica dos municípios impõe que cada qual, nos contornos de sua realidade, adote os instrumentos mais adequados.

A segunda reflexão diz respeito à obrigatoriedade do Plano Diretor para a utilização dos instrumentos urbanísticos, conforme previsto no art. 41, inciso III, do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade não apenas regulamentou os instrumentos previstos na Constituição Federal, mas citou instrumentos já existentes, como também criou outros. Entretanto, no presente trabalho serão abordados apenas aqueles instrumentos destinados ao combate à especulação imobiliária, os chamados instrumentos urbanísticos.

2.2 Plano Diretor

O Plano Diretor apresenta as diretrizes urbanas para a organização e indução de comportamentos desejáveis de ocupação e uso do solo. Nele estão definidas as políticas públicas urbanas, tal como o zoneamento, os transportes, a definição de áreas de interesse social, entre outras.

Mukai (2008, p. 37) entende o Plano Diretor como um “instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixando diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em horizonte de tempo determinado”. Trata-se de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (GASPARINI, 2002, p. 195).

Silva (2000, p. 137) afirma que “é plano, pois estabelece os objetivos que deverão ser atingidos, os prazos em que ditos objetivos deverão ser alcançados, as atividades que deverão ser executadas e os responsáveis pela respectiva execução”.

A Constituição Federal estabeleceu a sua obrigatoriedade para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º), tendo o Estatuto da Cidade estendido a obrigatoriedade para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de especial interesse turístico, que estejam inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, bem como aquelas cidades onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos urbanísticos do 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 (art. 41).

Segundo Villaça (2005, p. 10), a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil em 1930, quando o urbanista francês Alfred Agache publicou no país, em sua língua pátria, o Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro. Nesse documento aparece pela primeira vez entre nós a expressão *plan directeur*. O autor ainda complementa que esse plano nunca foi traduzido para a língua portuguesa pelo Poder Público.

A obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor também não é novidade constitucional. Braga (1995, p. 15) informa que na Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, Lei Estadual nº 9.842, de 1967, havia a exigência de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, estabelecendo como punição aos municípios faltosos a proibição de auxílios financeiros pelo estado.

Importante mencionar que antes da Constituição de 1988 os municípios não possuíam suas Leis Orgânicas, sendo competência do estado, exceto o Rio Grande do Sul, elaborar uma lei única para todos os seus municípios,. Nesse sentido, além do estado de São Paulo, as leis dos estados de Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso e Rio de Janeiro também continham disposições sobre a necessidade de os municípios elaborarem o Plano Diretor (PINTO, 2010, p. 105-107).

Quanto ao conteúdo do Plano Diretor, Pinto (2010, p. 137), após análise de diversas legislações, conclui que o mesmo deverá tratar dos seguintes aspectos:

Delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica e de interesse social; estabelecimento de índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento; delimitação das áreas cuja vegetação natural deva ser preservada ou suprimida; traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; bases para a utilização do direito de preempção, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir.

Merece ainda destaque a Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades, que dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, e a norma técnica da ABNT, aprovada em 1992 sob o nº 12.267, que trata das “Normas para Elaboração de Plano Diretor” (PINTO, 2010, p. 134 e 137).

Os planos diretores podem ser gerais, apenas estabelecendo diretrizes, deixando para outros instrumentos, a exemplo dos planos setoriais, o detalhamento para a execução da política pública urbana. Por outro lado, o plano já pode estabelecer todos os detalhamentos necessários para a executividade do planejamento urbano. Entretanto, seja qual for a opção do município, o Plano Diretor deve ser adequado à realidade local, politicamente e tecnicamente passível de ser executado.

2.3 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Nos termos da Lei nº 6.766, de 19/12/1979, parcelamento é a divisão em lotes de uma área ou gleba situada em zona urbana ou de expansão urbana. A mesma lei divide o parcelamento em duas espécies: o loteamento, que é a divisão de uma área ou gleba em lotes destinados à edificação, com a abertura ou o prolongamento de logradouros públicos, objetivando a implantação de uma aglomeração urbana. O desmembramento é uma divisão de gleba ou área sem a abertura ou prolongamento de logradouros.

A edificação consiste na construção, tanto para fins residenciais, como também industriais, comerciais, religiosos, educacionais ou recreacionais. “A utilização é o aproveitamento adequado e útil do solo urbano, de forma que a propriedade cumpra sua função social” (GASPARINI, 2002, p. 30).

A Constituição Federal dispõe no art. 182, § 4º, que é facultado ao Poder Público Municipal, 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, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública.

O objetivo desse instrumento é o combate à retenção de espaços urbanos não edificados, dotados de infraestrutura e serviços urbanos, visando a reduzir os custos de urbanização e otimizando os investimentos públicos realizados (GASPARINI, 2002, p. 32).

Especular significa “estocar algo na esperança de realizar uma transação vantajosa no futuro, quando, então, seu preço estaria superior ao preço atual” (GASPARINI, 2002, p. 109). Para que um

objeto seja alvo de especulação, é necessário que ele provoque nos agentes econômicos a sensação de que no futuro a sua oferta será inferior à demanda, fazendo com que os preços subam e os detentores desses ativos, caso os comercializem, tenham maiores lucros.

Os terrenos urbanos são ativos sujeitos à especulação, pois sendo um ativo de quantidade fixa e com a crescente urbanização, há uma expectativa de disputa futura pelos mesmos. Há ainda situações em que determinadas áreas não valorizadas, após os investimentos públicos, ocasionam o aumento do preço dos terrenos beneficiados com os equipamentos públicos. Nesse sentido, a especulação se alia à corrupção, tanto no comércio de informações sobre onde serão feitas as melhorias públicas, como também direcionando a aplicação dos recursos públicos (GASPARINI, 2002, p. 110).

Com efeito, é comum as cidades apresentarem verdadeiros vazios urbanos, cujas áreas são submetidas a valorizações constantes, em face dos investimentos públicos, sem uso ou ocupação em conformidade com a função social da propriedade urbana. Dessa forma, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios são mecanismos destinados a impedir ou inibir a especulação imobiliária nas cidades, com a redução dos preços dos imóveis e ampliação do acesso ao espaço urbano.

Embora tenha sido previsto na Constituição Federal, os municípios não podiam fazer uso desse instrumento em face da ausência de lei federal. Entretanto, com a publicação do Estatuto da Cidade, tal exigência foi suprida.

O parcelamento ou a edificação compulsórios foram regulamentados nos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, permitindo ao município exigir do proprietário de um terreno o seu aproveitamento, desde que a área esteja definida no Plano Diretor.

As disposições contidas no Estatuto não são autoaplicáveis, havendo necessidade de que sejam atendidas as seguintes exigências: (1) o município deve ter Plano Diretor; (2) o Plano Diretor deve estabelecer a área ou áreas sujeitas ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsórios; (3) o município deve editar lei específica que imponha o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e disponha sobre condições e prazos de implementação das obrigações; (4) a propriedade precisa estar localizada em área sujeita à urbanização obrigatória; (5) a propriedade deve ser considerada não utilizada ou subutilizada; e (6) o município deve ter notificado o proprietário.

O tipo de urbanização a ser feita e o prazo para o cumprimento igualmente devem ser disciplinados na lei específica. O Estatuto da Cidade, porém, já estabeleceu prazos mínimos, conforme art.

5º, § 4º, não podendo a lei municipal estabelecer prazos inferiores. Ou seja, um ano para o protocolo do projeto, a contar da notificação, e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Importante anotar que a notificação deve ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis, pois a obrigação de parcelamento segue o bem (obrigação *propter rem*), transmitindo-se para os sucessores por atos *inter vivos* ou *causa mortis*.

2.4 Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo

A progressividade para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aparece no artigo 182, § 4º, inciso II, assim como no art. 156, § 1º, da Constituição Federal, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000.

Nas duas situações, o imposto visa à efetivação do princípio da função social da propriedade urbana. Entretanto, o IPTU do art. 182 tem natureza extrafiscal e o do art. 156, fiscal.

A progressividade do IPTU pode adotar vários critérios, entre os quais são arrolados os seguintes:

Progressividade em razão do tempo: as alíquotas subirão ano a ano em caso de desuso do imóvel;

Progressividade em razão do espaço: as alíquotas variarão de acordo com a localização do imóvel no espaço urbano municipal;

Progressividade em razão do valor do imóvel: quanto mais alto o valor venal do imóvel, maior a alíquota;

Progressividade em razão da superfície: as alíquotas aumentarão em proporção à área ocupada pelo imóvel;

Progressividade em razão da destinação: as alíquotas variarão de acordo com o uso do imóvel (comercial, industrial, residencial);

Progressividade em razão do gabarito: quando as alíquotas variarão de acordo com o número de pavimentos do imóvel;

Progressividade em razão do número de lotes do proprietário: as alíquotas serão maiores para aqueles que possuem maior número de propriedades;

Progressividade por critério misto: quando há a conjugação de dois ou mais critérios antes descritos (DERZI; COELHO, 1982, p. 298).

O critério adotado no art. 182 é o desuso do imóvel, como medida sucessiva à obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de área prevista no Plano Diretor que não esteja cumprindo a sua função social. Trata-se da utilização de im-

posto já previsto na Constituição, de competência dos municípios, com caráter extrafiscal, visando à regulação do uso e ocupação dos espaços urbanos. A extrafiscalidade corresponde à “deliberada utilização, pelo Poder Público, dos tributos, para regular comportamentos sociais” (AGUIAR, 1994, p. 165).

Segundo Gasparini (2002, p. 45), o IPTU progressivo no tempo “é o que incide sobre a propriedade urbana que não atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, cuja alíquota é, durante certo prazo, majorada anualmente”.

Nos termos do art. 7º do Estatuto da Cidade e seus parágrafos, a majoração da alíquota ocorrerá pelo prazo de cinco anos consecutivos, fixada em lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitando-se a alíquota máxima de 15%. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida no prazo de cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que a obrigação seja cumprida. Se mesmo com a alíquota máxima houver a inércia do proprietário, poderá o município efetuar a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 8º do Estatuto. Também está vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas a esse imposto.

2.5 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é um instrumento de intervenção do município na propriedade urbana, previsto no art. 182, § 4º, III, da Constituição Federal e disciplinado no art. 8º do Estatuto da Cidade, somente sendo cabível sua utilização após as tentativas de parcelamento e edificação compulsórios e lançamento do IPTU progressivo no tempo.

Para a fixação do preço da indenização, utiliza-se como critério o valor da base de cálculo do IPTU, excluindo-se eventuais valorizações decorrentes de investimentos públicos realizados após a notificação do proprietário para o parcelamento, edificação ou utilização do imóvel, bem como quaisquer expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Apurado o valor, o mesmo será pago em títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até dez anos, em prestações anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano. Também não é permitida a utilização dos títulos para pagamento de tributos.

Efetivada a desapropriação, o Poder Público deve promover o adequado aproveitamento da área desapropriada em cinco anos,

a contar da incorporação do bem ao patrimônio público ou imissão provisória na posse. O Estatuto também admite a possibilidade de que terceiros, mediante aquisição ou concessão da área, precedidas de licitação, efetivem o adequado aproveitamento, ficando sujeitos às mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A desapropriação nos moldes propostos pelo Estatuto é adequada na medida em que não beneficia o proprietário que não cumpre com as imposições do parcelamento, da edificação ou da utilização adequados da área urbana ou urbanizável. A desapropriação com o pagamento da indenização em dinheiro, tal como ocorre nos casos de interesse social, utilidade ou necessidade pública, seria desproporcional, pois acabaria por premiar o proprietário faltoso.

Conclusão

O princípio da função social da propriedade rompeu um secular paradigma quanto ao absolutismo do direito de propriedade. A Constituição Federal de 1934 foi a primeira a prever esse princípio, o qual foi repetido em todos os demais textos constitucionais.

Na atual Carta Política, é garantido o direito de propriedade em geral, devendo esta atender a sua função social (art. 5º, incisos XII e XIII). Também previu o princípio da função social da propriedade como norteador da ordem econômica (art. 170, incisos II e III) e da propriedade urbana e rural, impondo sanções pelo seu descumprimento (arts. 182, 184 e 186).

Embora alguns defendam ser a função social um limitador ao direito da propriedade, entendemos que a mesma integra a estrutura do direito de propriedade, fazendo parte de seu conteúdo.

A propriedade urbana, no termos da Constituição, cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Dessa forma, fica condicionada a realizar as funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia) e condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho, recreação e circulação (funções sociais da cidade).

Para a efetivação da função social da propriedade, principalmente no que diz respeito ao uso adequado do solo urbano, colocou-se à disposição dos municípios diversos instrumentos, dentre os quais foram destacados neste artigo aqueles que visam a combater a especulação imobiliária.

Assim, os proprietários de áreas urbanas ou de expansão urbanas, previstas no Plano Diretor, que não estejam tendo um ade-

quando aproveitamento poderão sofrer, de forma sucessiva, nos termos de lei específica, a imposição pelo Poder Público do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo ou da desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

A intervenção do estado na propriedade urbana se faz necessária, em face do interesse público, pois a maioria das cidades possuem grande parte de seus imóveis urbanos sem ocupação ou edificação, cujos proprietários os mantêm com a expectativa de valorização, dando origem a enormes vazios em áreas já urbanizadas, com a presença dos equipamentos públicos necessários à moradia.

Essa situação gera para o Poder Público a necessidade de novos investimentos, pois a cidade tende a expandir-se para áreas sem infraestrutura, visto que são as áreas menos valorizadas que permitem o acesso das populações de baixa renda, gerando uma segregação socioespacial. Já as áreas mais valorizadas acabam tendo coeficientes de edificação e de ocupação muito aquém de sua capacidade.

Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos impõem ao particular a obrigação de dar às glebas, aos lotes e às edificações urbanas uso e ocupação, garantindo a efetividade do princípio da função social da propriedade urbana, que é o fundamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Referências

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

BRAGA, Roberto. Plano diretor municipal: três questões para debate. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, ago. 1995.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano e Função Social da Propriedade**. Curitiba: Juruá, 2004.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Florianópolis: Momento Atual, 2003.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**. São Paulo: Saraiva, 1982.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. In: Conferência das Cidades, 5., 2003, Brasília. Texto de apoio às discussões da Mesa 1 - Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção, Direito de Superfície, Urbanização Compulsória, IPTU Progressivo.

- GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ Ltda., 2002.
- LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil**. Volume 4: Direitos Reais e Direitos Intelectuais. 3. ed., revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico – plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis; Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB); Instituto Socioambiental (ISA), 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12. edição revista. São Paulo: Malheiros, 1995.
- _____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.
- _____. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André. (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 21-48.
- TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [s.n.], 2005. Disponível em: <http://www.flavio-villaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 9 out. 2011.