



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EXPEDITO FIGUEIREDO DE SOUZA

**EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA IMPLEMENTAR
O USO COMPULSÓRIO DOS VAZIOS URBANOS EM CÁCERES**

CÁCERES/MT
2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EXPEDITO FIGUEIREDO DE SOUZA

**EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA IMPLEMENTAR
O USO COMPULSÓRIO DOS VAZIOS URBANOS EM CÁCERES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Interinstitucional UFPA/UFMT/UNEMAT, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre.
Orientadora: Professora. Dr^a. Daniella S. Dias
Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente.

CÁCERES/MT
2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

EXPEDITO FIGUEIREDO DE SOUZA

Efetividade da função social da propriedade para implementar o uso compulsório dos vazios urbanos em Cáceres

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, Mestrado Interinstitucional UFPA/UFMT/UNEMAT, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional Econômico e Urbanístico.

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

PROF.^a Dr.^a. DANIELLA S. DIAS – ORIENTADORA

PROF. Dr.^a _____ – MEMBRO DA BANCA

PROF. Dr. _____ - MEMBRO DA BANCA

FOLHA DE CATALOGAÇÃO

SOUZA, Expedito Figueiredo de. Efetividade da função social da propriedade para implementar o uso compulsório dos vazios urbanos em Cáceres/Expedito Figueiredo de Souza. Belém/PA – BR: s. ed., 2015.00p. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Pará como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Daniella S. Dias.

Palavras chaves: 1. Função social da propriedade. 2. Ações do Poder Público municipal. 3. Plano Diretor. 4. Controle do solo. 5. Vazios urbanos

CDU: 346.1(817.2)

Ficha catalográfica preparada por Tereza Antônia Longo Job – CRB1 - 1252

RESUMO

Esta pesquisa sobre a “efetividade da função social da propriedade para implementar o uso compulsório do vazio urbano em Cáceres”, onde os vazios são áreas desabitadas, descampadas e situadas em locais de adensamento demográfico, caracterizadas pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais. Tem por objetivo analisar a efetividade do princípio da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense, no aproveitamento adequado compulsório do solo urbano vazio. Isto, a partir de seu Plano Diretor, o instrumento básico de política e desenvolvimento e expansão urbana. Tem como fundamento o plano pragmático de concretização da norma jurídica, que deve ter além da conexão “norma sistema” e “norma valores sociais”, o necessário empenho de governantes, elites e da população em respeitar o ordenamento jurídico e fazer valer os princípios retores da ordem normativa. A Constituição Federal Brasileira faculta ao Poder Público municipal, que mediante lei, possa exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento, IPTU progressivo no tempo e desapropriação. Quanto á natureza deste trabalho é uma pesquisa qualitativa por basear-se em quantitativos e, descritiva por determinar quando, quanto, onde e como o fenômeno da função social da propriedade, ocorre dentro das hipóteses constitucionais, e diretrizes gerais fixadas, no Estatuto da Cidade. Quanto à profundidade, analisa-se a efetividade do princípio constitucional prevista em norma municipal, tanto jurídica quanto social, visando o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade. Quanto à metodologia, o estudo está baseado em bibliografias, em especial, sobre análises das políticas públicas, Direito Urbanístico e Urbanismo. Utiliza-se o método analítico substancial, seguindo-se os caminhos metodológicos clássicos, em especial, o processo indutivo para extrair a explicação do fato analisado, passando-se à dedução, aplicando a explicação obtida à hipótese, a partir da observação do fato urbanístico, caracterizado na política urbanística de ocupação do solo urbano vazio, e, finalmente, sua confrontação com a hipótese da pesquisa.

PALAVRAS CHAVES: 1. Função social da propriedade. 2. Ações do Poder Público municipal. 3. Plano Diretor. 4. Efetividade da norma jurídica.

ABSTRACT

This research on the "effectiveness of the social function of property and the actions of government Cacerense at ground control and urban voids" includes the uninhabited areas, unsheltered and located in population density sites, characterized by the existence of also uninhabited and located buildings in areas equipped with collective and individual public services. It aims to analyze the public policy of the City of Caceres, from its Director of Urban Development Plan. In particular, investigate the existence of legal breaks between the rules of national urban policies and the Municipality. Is founded on the command of the Federal Constitution which provides for the mandatory urban land owner of unbuilt, underused or unused, to provide for adequate use, otherwise successively installment, progressive property tax on time and dispossession. As to nature is a qualitative research because it is based on quantitative calculations and descriptive to determine when, how much, where and how the phenomenon of the social function of property occurs within the constitutional assumptions and guidelines set out in the Statute of the City. As for the depth, we analyze the effectiveness of the constitutional principle laid down in the municipal standard, both legal and social, aimed at meeting the fundamental requirements for the ordainment of the city. As for methodology, the study is based on bibliographies, in particular on analyzes of public policy, urban law and Urbanism.

KEYWORDS: 1. Social function of property. 2. Shares of the municipal government. 3. Plan. 4. Urban Voids.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi possível graças à colaboração de várias pessoas, que, direta ou indiretamente, contribuíram com apoio, solidariedade e participação efetiva. Reconhecidamente, agradeço:

Ao Grande Arquiteto do Universo, aos meus santos e ao meu anjo da guarda, que estiveram presentes no meu dia-a-dia, iluminando e guiando meus caminhos;

A minha orientadora, Prof.^a. Dr.^a. Daniela S. Dias;

A minha esposa Helena pelo amor, incentivo e apoio. Pela ajuda e compreensão nos momentos que necessitei estar ausente ou estudando;

Aos meus filhos Andréa, Anderson, Alanna, Amanda e Carlos Eduardo;

Aos meus Pais José Duda (em memória) e Maria de Jesus Figueiredo por tornarem possível minha chegada até aqui;

Aos professores da Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Estado de Mato Grosso e da Universidade do Estado de Mato Grosso, que, com maior experiência, visão e compreensão de mundo, contribuíram para a realização desta dissertação;

Aos colegas do Curso de Mestrado em Direito, cuja troca de experiências, dedicação e entusiasmo, enriqueceram a nossa caminhada;

À Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, pelo apoio necessário e pela oportunidade de aprendizagem e aprimoramento.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E PARADIGMA DE POLÍTICA URBANA	14
2.1	O direito da propriedade	14
2.2	A função social da propriedade	20
2.3	Paradigmas das normas urbanísticas constitucional, geral e estadual	30
2.3.1	O Estatuto da Cidade, a norma geral de política urbana	36
2.3.2	Normas de política urbana na Constituição do Estado de Mato Grosso	44
3	A CIDADE DE CÁCERES E SUAS NORMAS URBANÍSTICAS	52
3.1	A contextualização histórica e urbanística de Cáceres	52
3.2	A Lei Orgânica de Cáceres	61
3.3	O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Cáceres	65
4	VAZIOS URBANOS ESPECULATIVOS CACERENSES	77
4.1	Vazios urbanos de Cáceres e seus aproveitamentos compulsórios	77
4.1.1	Parcelamento ou edificação compulsório	82
4.1.2	IPTU progressivo no tempo	86
4.1.3	Desapropriação pelo não uso adequado	87
4.2	Controle dos vazios especulativos urbanos cacerenses	92
4.3	Vazios urbanos e a efetividade da função social da propriedade	98
5	CONCLUSÃO	102
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	109
	ANEXOS	113

1 INTRODUÇÃO

As cidades, de suas origens à atualidade, têm gerado configurações e padrões de urbanizações com diferentes formas de usos ou não uso do solo. Cáceres apresenta grandes áreas urbanas não parceladas, sem arruamentos, ou mesmo, loteamentos, qualificados na doutrina urbanística como vazios urbanos. Estes, diretamente associados à retenção especulativa de terras que não cumprem com a sua função social, contrariando o disposto na Constituição de 1988, que determina ao Poder Público municipal que promova a política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes fixadas em lei no atendimento das funções sociais da cidade, na forma expressa no Plano Diretor.

A pesquisa questiona: “em que medida, a função social da propriedade tem sido efetivada no aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses, após Estatuto da Cidade”? Conforme destacado, observamos que as sociedades produzem cidades com diferentes padrões de urbanização, o que se expressa também quanto aos padrões de uso e parcelamento do solo, condicionados por questões culturais, econômicas, sociais e ambientais. Entretanto, pode ser observada a repetição da utilização de padrões com grandes diferenças de localização geográficas e de tempo.

O tema foi escolhido diante da questão de efetividade social da Lei do Plano Diretor Urbano de Cáceres, que apesar do comando da utilização adequada da propriedade urbana pelo proprietário constar na Lei Orgânica Municipal, o mesmo como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, até a presente data, não foram elaborados ou atualizados os instrumentos urbanísticos ali previstos.

Em relação à efetividade da lei do plano diretor como norma jurídica, temos como base teórica, o conceito de Barroso (2001) para quem a efetividade significa a realização do Direito e o desempenho concreto de sua função social representando a materialização dos fatos, dos preceitos legais além de simbolizar a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. Trata-se, pois, da eficácia jurídica em que a capacidade da norma legal de produzir efeitos perseguidos por seus mandamentos, regula as situações previstas em caso de sua concretização como norma. A ideia central é entender a efetividade ou os

efeitos do princípio constitucional da função social da propriedade. Ou seja, entender os efeitos jurídicos deste princípio constitucional nas ações do poder público municipal, em especial, no uso compulsório do solo urbano vazio, como produção de eficácia social da lei do plano diretor.

Objetiva-se neste estudo dar publicidade e oferecer subsídios para discussão das normas urbanísticas de planejamento urbano municipal, principalmente na comunidade local e na academia, associando a efetividade da função social da propriedade com a competência do município e a responsabilidade dos seus agentes políticos, em promover as políticas públicas urbanas de ordenação e controle do solo urbano.

Pretende-se ainda com este estudo trazer à discussão um tema do Direito Urbanístico a partir do seu conceito, como Ciência, que tem por objeto, expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística (SILVA, 2010). Sistematização, que segundo Souza (2003, p. 96), “significa uma unidade, sob uma ideia, de conhecimentos variados, ou um conjunto de conhecimentos, ordenado segundo princípios”. No caso, o princípio constitucional da função social da propriedade.

Este trabalho será realizado com base no comando constitucional, objetivando analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense, no aproveitamento adequado compulsório do solo urbano vazio, na forma prevista no Plano Diretor, que é o instrumento básico de política e desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor como lei válida, deve produzir eficácia jurídica e eficácia social, bem como, todos os demais instrumentos jurídicos urbanísticos nele previstos, a partir de uma urbanização modificada pela urbanificação.

A presente pesquisa justifica-se por tratar-se de um produto da cidade contemporânea e objeto relevante do quadro urbanístico brasileiro. A noção de vazio urbano vem assumindo ao longo do tempo alterações conceituais sobre seu papel no processo de desenvolvimento das cidades e da sociedade. Ao ser diretamente associado tanto ao processo de esvaziamento das áreas centrais, como à retenção especulativa de terras ociosas, deixa de caracterizar espaços livres, áreas de respiro e estoques de reservas para configurar problema social com dimensões econômicas, advindas, principalmente, da demanda por habitação em áreas já infraestruturadas.

Levando-se em conta os objetivos específicos desta pesquisa de analisar a função social da propriedade e paradigmas de política urbana; analisar a cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas, e o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses, este trabalho estrutura-se metodologicamente com um estudo teórico em bibliografias específicas analisando o tema cientificamente por intermédio de uma abordagem sistêmica do fenômeno do vazio urbano e da sua não edificação, subutilização ou não utilização,

Tendo em vista que a questão básica evidencia uma forma de urbanização da cidade como geradora de desorganização social, o problema proposto é analisado utilizando-se o método analítico substancial, pelos caminhos metodológicos clássicos, com a explicação obtida pela hipótese, a partir da observação do fato urbanístico evidenciado na política urbanística.

Retomando os objetivos propostos, esta pesquisa visa analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos. Ou seja, analisar a função social da propriedade e paradigmas de política urbana; analisar a cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas, e o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses.

Coutinho (FD/USP-2012)¹, afirma que se tratando o problema sobre o solo urbano, faz-se necessário dizer da diferença entre município e cidade. O município é parte integrante da República Federativa do Brasil, é um Ente Político autônomo com território e personalidade jurídica de Direito Público, regido por Lei Orgânica, com competências administrativas e legislativas, que tem como uma das suas atribuições, a execução das políticas públicas, inclusive do núcleo urbano denominado de cidade. Mas, o que é a cidade? Silva (2010 p. 43) diz que cidade, no Brasil, é núcleo qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar, simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. Aonde a característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. Neste sentido Hobbes (1969) afirma que a cidade é, conseqüentemente, e por definição, uma pessoa única cuja vontade, oriunda dos pactos concluídos por muitos homens, deve ser considerada como vontade de todos.

¹ COUTINHO, Diogo R. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito. 2012.

A Constituição Federal no artigo 182 diz da função social da cidade, mas, não fala quais são estas funções. Enquanto o Estatuto da Cidade no artigo 2º, inciso I, diz indiretamente o que seriam as funções sociais da cidade como a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para a presente quanto para as futuras gerações.

Garcia e Bernardes (2008) ao discorrerem sobre as funções sociais da cidade dividiram as mesmas, em três grupos: as funções urbanísticas, como habitação, trabalho, lazer e mobilidade; as funções de cidadania, como educação, segurança, saúde e proteção; as funções de gestão, como prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana. E, que todas estas funções urbanísticas dependem do plano diretor, o instrumento de política urbana aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. É o instrumento básico para o desenvolvimento e expansão urbana.

É relevante saber que a função social da propriedade imóvel urbana deve ser realizada de forma a assegurar o atendimento das necessidades do cidadão cacerense, evidenciando a necessidade dos agentes políticos de se conscientizarem e demonstrarem a preocupação com o cumprimento das normas gerais e constitucionais de política urbana, que pode ocorrer através de comportamentos positivos (ações comissivas) ou negativos (ações omissivas) a partir da observância das hipóteses proibitivas previstas no Estatuto da Cidade, tais como: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; aproximação de usos incompatíveis ou inconvenientes; parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; da instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; da retenção especulativa de imóvel, que resulte na sua subutilização ou não utilização; da deterioração da área urbanizada; a poluição e a degradação ambiental.

A hipótese da pesquisa está no fato de que a função social da propriedade, como instrumento de intervenção urbanística, deve ser implementada mediante lei específica, como prevê a Constituição Federal, que faculta ao Poder Público Municipal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente,

de parcelamento ou edificação compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação.

A estrutura desta dissertação foi delimitada em três recortes: o recorte espacial com a introdução, o segundo capítulo, com o tema sobre a efetividade da função social da propriedade e o terceiro capítulo, que discorre sobre a cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas. O recorte temporal focaliza os vazios urbanos especulativos cacerenses, enquanto o recorte final trata dos resultados e conclusão.

No recorte espacial, a introdução apresenta o tema, o problema de pesquisa, a justificativa, a metodologia da dissertação, os objetivos gerais e específicos, as hipóteses, além da presente estrutura do trabalho. O segundo capítulo é composto pela revisão sobre os elementos fundamentais e estruturantes do trabalho e trata da efetividade da função social da propriedade, com a ideia central de entender a efetividade ou os efeitos do princípio constitucional da função social da propriedade, ou seja, entender os efeitos jurídicos deste princípio constitucional nas ações do poder público municipal, em especial, no controle adequado do solo urbano.

O conceito de efetividade está sendo utilizado com o significado de substantivo feminino, exprime a qualidade de efetivo e busca amparo no conceito de KELSEN (1998), para quem a efetividade da norma jurídica está na sua vigência e ao pertencer à ordem do “dever-ser” e não a ordem do “ser”. Deve-se distinguir-se a vigência da norma da sua eficácia. Isto é, do fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta, conforme a norma se verificar na ordem dos fatos. Busca-se na filosofia do funcionalismo associada a Émile Durkheim e mais recentemente, a Talcott Parsons, que trata a mesma como um controverso ramo da antropologia e das ciências sociais, aonde a sociedade e a respectiva cultura formam um sistema integrado de funções.

O foco sobre a função social está como uma perspectiva utilizada para analisar a sociedade e seus componentes característicos enfocando a mútua integração e interconexão, analisando o caminho que o processo social e os arranjos institucionais contribuem para a efetiva manutenção da estabilidade da sociedade. Este capítulo está estruturado em: Efetividade das normas constitucionais; O conceito de função social da propriedade; Princípio e norma jurídica; O Estatuto da Cidade e desenvolvimento urbano; Criação e obrigatoriedade do Plano Diretor; Políticas públicas na implementação e controle do solo urbano.

O terceiro capítulo trata da cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas que estão descritas de forma lógica para os procedimentos de construção, desenvolvimento e análise dos experimentos, identificando as simulações e se constitui fundamentalmente de três etapas: Contextualização histórica e urbanística de Cáceres; A Lei Orgânica de Cáceres; O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Cáceres. Nas ferramentas, estão descritos os elementos de apoio utilizados, que são: mapas de zona urbana e expansão urbana, com análise estatística, definições de representações gráficas.

O quarto capítulo, trata dos vazios urbanos especulativos cacerenses. Aqui estão construídos os elementos de suporte às simulações, que são os mapas dos vazios urbanos, conceitos e medidas, os parâmetros simuladores do efeito do sistema de uso e parcelamento compulsórios. O capítulo está composto de uma primeira etapa que trata dos vazios urbanos de Cáceres e seus aproveitamentos compulsórios, subdividido em: parcelamento ou edificação compulsório; IPTU progressivo no tempo, e; desapropriação pelo não uso. A segunda etapa trata do controle dos vazios especulativos urbanos cacerenses; enquanto a terceira etapa trata dos vazios urbanos e a efetividade da função social da propriedade.

No quinto capítulo, a parte final deste trabalho, apresentamos as conclusões e observações sobre os resultados alcançados, organizados em dois grupos: a) verificação da validade da hipótese; b) contribuição, limitações e continuidade.

Pois, o Direito deve ser caracterizado por normas institucionalizadas e devidamente válidas dentro do sistema jurídico constitucional, sob pena de nulidade. Todavia, diante da descontinuidade do Direito produzido por estas normas urbanísticas, faz surgir situações reveladoras de inércia ou mesmo da falta de ação dos gestores municipais no cumprimento das funções urbanísticas, em especial, na habitação, trabalho e circulação, no cumprimento da função social da propriedade. Instituto jurídico este que será objeto de estudo do capítulo seguinte.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E PARADIGMA DA NORMA URBANA

2.1 O direito de propriedade

A Constituição Federal de 1988, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais no capítulo I, que cataloga os direitos e deveres individuais e coletivos, precisamente, no artigo 5º, inciso XXII e XXIII, garantem o direito de propriedade e que esta atenderá a sua função social.

A questão básica de pesquisa é: “em que medida, a função social da propriedade tem sido efetivada pelo poder público cacerense, no aproveitamento adequado compulsório do solo urbano vazio, após o Estatuto da Cidade?” Busca-se com este questionamento uma resposta para o emprego do princípio constitucional da função social da propriedade como instrumento de intervenção urbanística, ou seja, como um dos objetos da atividade urbanística. Trata da faculdade ao poder público municipal que a Constituição Federal dispõe em seu artigo 182, § 4º, para que, 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 compulsório; IPTU progressivo no tempo, ou; desapropriação compulsória.

Aponta-se para a urbanização da cidade, como geradora de desorganização social, carência de habitação, desemprego, problema de higiene e de saneamento básico, os quais devem ser resolvidos com o esforço dos gestores públicos e da comunidade em geral, para fazer valer os instrumentos jurídicos de políticas urbanas. Fatos estes que serão analisados a partir dos conceitos de propriedade, função social da propriedade e paradigma da norma urbanística constitucional, federal e estadual.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade e a condiciona ao atendimento da função social (artigo 5º, incisos XXII, XXIII; artigo 170, inciso III e artigo 186) e, ainda, determina sanções caso descumpra este requisito, tal como dispõe o artigo 182, § 4º. Isto não significa dizer que o direito de

propriedade e a função social sejam conflitantes. Isto é o que nos ensina Dallari (2006. p.122) ².

À luz do nosso ordenamento jurídico não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendidos o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, a e função em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinar o objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico.

Assim, em nosso ordenamento, o direito de propriedade existe desde que aliado à função social, que pode ser utilizada pelo Poder Público para expropriar determinada propriedade para atender a toda a coletividade ou para punir o proprietário, o que se verá adiante.

A propriedade³ é “*sacré et inviolable*”. Isto é, sagrada e inviolável desde os princípios da Centúria Romana. Este sentido foi mantido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. E, ratificado pelo Código Civil de Napoleão de 1804. Somente se modificou a partir da Constituição de Weimar, que lhe deu o significado de que a propriedade obriga tanto o seu uso quanto ao exercício, que ao mesmo tempo deve cumprir com a sua função social.

O direito de propriedade, em nosso ordenamento jurídico, é um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXII, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Segundo Gonçalves (2012), é importante saber que existem quatro teorias acerca do fundamento jurídico do direito de propriedade, quais sejam: a) teoria da ocupação, sustentada por Hugo Grócio, para quem o direito de propriedade é definido como mera ocupação de algo que não pertence a ninguém; b) teoria da especificação, sustentada por John Locke, a qual se concentra no conceito do trabalho, ou seja, somente no trabalho humano que transforma a natureza e a matéria bruta, justifica o direito de propriedade; c) teoria da Lei, sustentada por

² DALARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.25/2001. 3. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. P.122.

³ Segundo Saule Júnior (2002, p. 81) “a propriedade é *“sacré et inviolable”*”.

Montesquieu em seu *De l' esprit des lois*, assenta-se na concepção de que a propriedade é instituição do direito positivo, porque existe uma lei que a cria e a garante; d) teoria da natureza humana, a qual afirma que a propriedade é inerente à natureza humana e não deriva do Estado e de suas leis, mas antecede-lhes, como direito natural.

Mesmo tendo como instrumento da pesquisa a teoria da Lei sustentada por Montesquieu, faz-se necessário entender que para a Igreja Católica Apostólica Romana, a propriedade privada deve ser garantida como necessidade natural dos homens; porém tem ela estrutura e função social, ao excluir o “*monopolismo*” e impor uma redistribuição mundial dos meios de produção, com equânime retribuição aos trabalhadores por força produtiva e que isso facilitaria o acesso de todos à propriedade, como forma de garantia do livre desenvolvimento social dos indivíduos, das famílias, das associações e de toda a coletividade humana.

Como afirma Figueiredo (2007), a livre iniciativa continua essencial, bem como a propriedade privada que dela resulta. No entanto, torna-se necessário que toda a atividade econômica, assim como o intervencionismo estatal, seja balizada por razões de ordem moral, sempre voltado à consecução do bem comum.

No quadro político da Idade Média⁴, a propriedade assume grande relevo. Por isso foi ela chamada de idade patrimonial. Neste período, duas soberanias se fizeram sentir: a do proprietário da terra e a do Príncipe. Foi também no período medieval que a Igreja começou a se tornar grande proprietária. A doutrina católica afirma ser o direito de Propriedade um Direito Natural, um poder espiritual, voltado para o princípio da dignidade da pessoa humana. A Igreja Católica coloca-se neste período como defensora dos interesses da humanidade, dos fracos e dos oprimidos; criaram também, para difusão de seus pensamentos, escolas do saber, tendo como grande contribuição a influência dos filósofos, como Tomás de Aquino e Santo Agostinho.

Para Almeida Neto (2003, p. 4), os elementos de composição do direito de propriedade chamam atenção para o direito de destruí-la ou aliená-la, dada à evolução sociopolítica que se tem falado com muita insistência, em sua função

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Direito de propriedade com função social. Preleções no curso de pós-graduação, 1985. “No quadro político da Idade Média, a propriedade assume grande relevo. Por isso foi ela chamada de idade patrimonial. Duas soberanias se fizeram então sentir: a do proprietário da terra e a do Príncipe. Foi também no período medieval que a Igreja começou a se tornar grande proprietária. Daí decorre a doutrina católica que afirma ser o direito de Propriedade um Direito Natural”.

social. Na prática redundam em restrições ao direito de “abusar” da coisa, ou seja, destruí-la, ou pô-la em situação na qual perpetre risco a vizinhos ou a terceiros. O fato é que, modernamente não se tem admitido um *jus abutendi* na forma preconizada tradicionalmente, mas sem que, com isso, se retire o poder de destruir a coisa de sua propriedade, ou de se desfazer dela, até mesmo pelo abandono. E, que a propriedade é o poder de usar, fruir (gozar) e dispor de um bem (três faculdades/atributos/poderes do domínio) e mais o direito de reaver essa coisa do poder de quem injustamente a ocupe. Pelo conceito legal de propriedade se percebe porque se trata de um direito complexo. A complexidade é justamente porque a propriedade é a soma de três faculdades e mais esse direito de reaver de terceiros. O uso, que é o “*jus utendi*”, ou seja, o proprietário pode usar a coisa, pode ocupá-la para o fim a que se destina. A fruição ou gozo “*jus fruendi*”; onde o proprietário pode explorar a coisa economicamente, auferindo seus benefícios e vantagens. A disposição “*jus disponendi*”, que é o poder de abusar da coisa, de modificá-la, reformá-la, vender e até destruí-la.

Nos dias atuais, o entendimento é de que a propriedade compreende um complexo de normas jurídicas de direito privado e de direito público, cujo conteúdo é determinado pelo direito. E, que o regime jurídico da propriedade não se restringe às normas de direito civil, compreendendo sim, todo um complexo de normas administrativas, ambientais, urbanísticas, empresariais, e, evidentemente, civis, fundamentado nas normas constitucionais. De forma analítica, a identificação dos elementos do conceito de propriedade mostra-se mais consentânea com pretensão desta exposição, assim, chama-se propriedade o direito que tem uma pessoa de tirar diretamente de uma coisa toda sua utilidade jurídica.

No Brasil, a concepção de propriedade é de instituição do direito positivo porque existe uma lei que a cria e a garante. O direito de propriedade surge no ordenamento jurídico interno de forma consolidada em 1916, com a aprovação do Código Civil Brasileiro de autoria de Clóvis Beviláqua. Com a convulsão social que resultou na Revolução de 1930, ainda na vigência da primeira Constituição da República Brasileira de 1891, estabeleceu-se que, o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social. Ideia esta que passou a constar nas Constituições de 1934, 1937 e 1946. Esta, uma Constituição democrática e promulgada, determinava que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Norma constitucional esta que foi regulamentada pela Lei n.º

4.504/1964 (Estatuto da Terra), que condensou ditames sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, condicionando o uso da terra à função social da propriedade.

A partir do reconhecimento pela legislação brasileira de que a propriedade urbana e rural, de acordo com o artigo 186 da Constituição Federal, deve atender às exigências que ultrapassam o interesse exclusivo do proprietário, criam-se efetivas formas de intervenção na propriedade privada⁵. Assim, modos clássicos de intervenção, como a desapropriação, passam a justificar-se como meio de regulação do espaço urbano, com natureza punitiva e não somente um modo de perda da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 ao dar independência à proteção da propriedade, tornando-a objeto de um inciso próprio e exclusivo, deixa claro que a propriedade é assegurada por si mesma, erigindo-se em uma das opções fundamentais, que assim repele modalidades diferentes de resolução da questão dominial como, por exemplo, a coletivização estatal. Trata-se de uma garantia inviolável do indivíduo. Sendo assim, a propriedade é elevada à condição de garantia fundamental. Nesta condição não deve ser interpretada necessariamente como uma matéria restrita à esfera privada, pois a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXII, declara que "é garantido do direito de propriedade", e, logo mais, "a propriedade atenderá a sua função social".

O Código Civil (Lei n.º 10.406/2002) no artigo 1.228, § 1º prescreve a submissão da propriedade à função social e realça a proteção ao meio ambiente, determinando que o direito "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 e a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas". No § 4º prevê a possibilidade de perda da propriedade pela usucapião coletiva, em consonância às disposições do Estatuto da Cidade, "se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços, sendo estes considerados pelo juiz, de interesse social e econômico relevante".

⁵FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. A propriedade urbana e os novos instrumentos do Estatuto da Cidade. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. N.º11. 2007.

No artigo 1.240 do atual Código Civil Brasileiro⁶, está previsto a usucapião especial urbano, em termos semelhantes àqueles anteriormente estipulados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Nos artigos 1.299 e seguintes, regula o direito de construir; enquanto nos artigos 1.369 e seguintes, dispõe sobre o direito de superfície.

Ressalva-se apenas que, enquanto lei especial, as normas do Estatuto da Cidade tendem a prevalecer sobre as disposições do Código Civil em caso de âmbito de aplicação específico do Estatuto da Cidade, isto é, a propriedade urbana. Este dispositivo constitui-se em elemento embasado nas constituições capitalistas, estando na brasileira instituída no artigo 5º, caput d inciso XXII, todavia seu conceito não se estabelece facilmente, anotando-se que alguns critérios podem, no conjunto, estabelecer ideia mais exata de seu conteúdo.

Segundo Silva (1991. p. 240) “o conceito de propriedade foi concebido como direito absoluto natural e imprescritível, seja como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, seja como entre um indivíduo e um sujeito passivo universal, dentro da visão civilista”. Mas, conforme determinação contida na Constituição Federal de 1988, esse direito deve ser exercida no exato termo do conceito doutrinário, jurisprudencial e legal da função social da propriedade.

Dias (2012, p. 73)⁷ afirma que o Estatuto da Cidade, que tem a mesma hierarquia do Código Civil, vem agregar valores à concepção civilista uma nova forma de conceber e utilizar a propriedade em função do interesse social e do bem-estar geral. Como afirma Cardozo Dias (2006), para que a propriedade atinja a sua função social “é necessário um planejamento de política inclusiva, organizada, progressista, com vocação democrática, preocupada com o futuro de nossas cidades e o bem-estar das novas gerações de habitantes”. Diz ainda a autora, que o

⁶“O direito de usar a coisa é o de tirar dela todos os serviços que ela pode prestar, sem que haja modificação em sua substancia. O titular do *jus utendi* pode empregá-lo em seu próprio proveito ou no de outrem., bem como deixar de utilizá-lo, guardando-o ou mantendo-o inerte. Usar o bem não é apenas retirar vantagens, mas também ter o bem em condições para servir. *O jus utendi* é o direito de usar a coisa, dentro das restrições legais, a fim de evitar o abuso do direito, limitando-se, portanto, ao bem-estar da coletividade. *O jus fruendi* exterioriza-se na percepção dos frutos e na utilização dos produtos da coisa. É o direito de gozar da coisa ou de explorá-la economicamente. *O jus abutendi ou disponendi* equivale ao direito de dispor da coisa ou poder de aliená-la a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), abrangendo o direito de consumila e o poder de gravá-la de ônus (penhor ou hipoteca, servidão etc) ou de submetê-la ao serviço de outrem (...) (...) E, finalmente, rei vindicatio é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do seu direito de seqüela, que é característica do direito real” (ALMEIDA NETO, 2003, p. 4).

⁷ Rodrigues (2002, p. 9) A propriedade, além de ser um direito de usar, gozar, dispor livremente o bem de quem o detenha legalmente, passa a ser também, um dever perante os demais membros da sociedade. É a função social, o seu débito, a sua obrigação. O titular do direito de propriedade tem um dever de usá-la convenientemente, para a consecução de seu fim social almejado.

planejamento urbano não pode ser realizado exclusivamente pelos municípios, pois, deverão ser atendidas, também, às diretrizes gerais traçadas pela União e pelos Estados.

Os Estados, por sua vez, deverão ater-se ao âmbito de suas competências, uma vez que o artigo 24 da Constituição Federal enuncia que o Direito Urbanístico é matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Que, nesse sentido foi editada a Lei n.º 10.252/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta a política urbana nacional.

Quanto às espécies de propriedade esta poderá ser plena ou ilimitada, quando ocorrem as três faculdades do domínio (uso, fruição e disposição) que estão concentradas nas mãos do proprietário e não existe nenhuma restrição. E, a propriedade limitada, subdividida em: restrita: quando a propriedade está gravada com um ônus real, como a hipoteca, penhor, etc., ou quando o proprietário, por exemplo, cedeu a coisa em usufruto para outrem e ficou apenas com a disposição e posse indireta do bem, e; a propriedade resolúvel que é aquela que está subordinada a um termo ou condição resolutório. Ou seja, pode ser resolvida (extinta), e só se tornará plena após certo tempo ou certa condição.

A propriedade é perpétua haja vista que os direitos de crédito prescrevem, mas a propriedade dura para sempre, passa inclusive para nossos filhos através do direito das sucessões. Quanto mais o dono usa a coisa, mais o direito de propriedade se fortalece. A propriedade não se extingue pelo não uso do dono, mas sim pelo uso de terceiros. Exemplo: podemos passar décadas sem ir ao nosso terreno na praia. Mas se alguém começar a usá-lo poderá adquiri-lo pela usucapião. Conseqüentemente, respeitar a função social é um limite ao direito de propriedade. Com efeito, quando uma propriedade não cumpre sua função social, o Estado a desapropria não para si, mas para outros particulares que possam melhor utilizá-la. Isso só comprova que nosso direito valoriza a propriedade privada. Este é o tema de aprofundamento da próxima seção.

2.2 A função social da propriedade

A função social da propriedade é citada na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso XXIII, determinando que a propriedade atenderá a sua função social. O artigo 170. Inciso III, determina que a função social da propriedade é um princípio

geral da ordem econômica. Para Toshio Mukai (2002, p. 438), “a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza”. Esta é a ideia de que função social deveria substituir o conceito de direito subjetivo, em todas as suas situações. Sua origem seria a doutrina metafísica difundida pela Declaração de Direitos, segundo a qual os homens nascem e se mantêm livres e iguais em direitos e o fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esta doutrina, ao pressupor uma existência de homens isolados anterior ao Estado, seria contra a realidade empiricamente observável de que o homem já nasce e sempre viveu em sociedade, pois, o direito de usar o bem decorre do dever de fazê-lo. Não se admite o abandono ou o uso contrário ao interesse geral. O Estado tem o direito de obrigar a utilização do bem, punindo o proprietário omissivo. Esta prerrogativa não se confunde com o estabelecimento de restrições decorrentes do poder de polícia ou com a punição do “abuso” ou “uso anormal” do bem.

No positivismo filosófico⁸, a propriedade permaneceria privada, porém dotada de finalidade social que atendesse aos propósitos de ordem e progresso pregados pelo positivismo comtiano. Desta ideologia surge a expressão função social da propriedade não se refere ao exercício do poder de polícia, uma vez que se reporta às limitações administrativas do direito de propriedade conforme prevê o artigo 78 do Código Tributário Nacional⁹. Pois, a função social é um limite ao direito de propriedade, em especial, como Direito Urbanístico constante do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

A norma geral deveria apresentar um conceito de função social da cidade e da propriedade urbana, assim como, o que seria o seu cumprimento. No entanto, essa tarefa foi delegada aos municípios, juntamente com alguns instrumentos inovadores para intervenção no território, com sua inclusão e aprovação nos planos diretores. Ou seja, a definição sobre a função social da cidade e se a propriedade

⁸ CARVALHO PINTO (2014, p. 152).

⁹ Código Tributário Brasileiro. Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

urbana cumpre sua função social passaram a serem atribuições de cada município por meio de seus planos diretores, além da tarefa de definir e mapear as áreas urbanas onde as propriedades deveriam ter uma função social real, por meio de uma ação coercitiva do Poder Público (SAULE, 1997, 2001).

Assim, a função social da propriedade¹⁰ é a exigência imposta por lei municipal para efetivar o seu uso, dando a esta uma função útil e produtiva. Ela tem natureza positivista no campo econômico, ou seja, uma obrigação de fazer imposta ao particular. Consiste ainda, no anteparo constitucional entre o domínio privado e o público, havendo a sua tutela constitucional em razão da limitação imposta ao Estado no campo econômico, pois a apropriação particular dos bens econômicos não pode ser sacrificada. Tanto que, a mutação subjetiva que desloque a propriedade do particular para o Estado, somente pode ocorrer mediante desapropriação nos termos da lei. Isto, conforme a necessidade de utilidade pública ou interesse social, após prévia indenização. E que, o titular do direito de propriedade tem um dever de usá-la convenientemente, para a consecução de seu fim social almejado e, que a função social é o seu débito e a sua obrigação.

Em consequência, a função social da propriedade constitui o núcleo do Direito Urbanístico, um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis. É¹¹ arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e a dignidade da moradia humana, cujo objeto é regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território promovendo o controle jurídico do desenvolvimento urbano, nos vários processos de uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo nas cidades.

Sendo o Urbanismo uma ciência que se ocupa do fenômeno urbano, tratando-o a partir de seus preceitos e parâmetros, evidenciamos aqui o conceito elaborado por Leopoldo Mazzoli citado por Guimarães (2005) que sob o ponto de vista técnico, define o urbanismo como a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras pública, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada.

¹⁰ De acordo com Guimarães (2005, n.º 1, p. 31).

¹¹ Idem, p. 28.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, pois é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e rural, de acordo com o artigo 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei.

Na visão do jurista José Afonso da Silva, o princípio da função social é mal interpretado pela doutrina brasileira, pois há confusão entre ele e os sistemas de limitação da propriedade. Em suas palavras “não há que se confundir a função social da propriedade com as limitações ao direito de propriedade, visto que estas dizem respeito ao exercício do direito e ao proprietário” (2010, p. 367). Alega ainda, que as limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura do direito em si.

Por outro lado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2008) diz que a Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, o gozo ou disposição do bem seja condicionado ao bem-estar geral: o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora não pertença a todos. Lembra o autor que, não é em qualquer hipótese de descumprimento da função social da propriedade urbana que cabem as medidas previstas nos incisos do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

O descumprimento da função social da propriedade consiste assim, na não edificação, subutilização ou não utilização do solo urbano conforme diz o artigo 182 da Constituição Federal. Outros requisitos, de ordem legislativa que se impõem para que se tornem aplicáveis as medidas previstas nos incisos e parágrafos desse artigo, em especial, onde diz que deve ser editada lei federal para disciplinar a aplicação dessa lei. Lei, que é justamente o Estatuto da Cidade, que por sua vez determina que o plano diretor de cada município deva abranger em seu regime a área na qual se situa a propriedade e impor ao proprietário, exigindo que promova o adequado aproveitamento da área de sua propriedade.

O princípio da função social da propriedade instituído pelo artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988, modificou o conceito legal tradicional da propriedade, quando diz que o proprietário pode dela usar, gozar e usufruir, desde

que atenda a função social. Contudo, esta é inerente à propriedade privada, pois, concordamos com os termos de Isabel Vaz (1993) ao dizer que “tanto a propriedade estática quanto a dinâmica submetida ao preceito da função social, que não acarreta, em nenhuma das hipóteses, a supressão do princípio constitucional garantidor do direito à propriedade privada”.

A função, em direito, é um poder de agir sobre a esfera jurídica alheia, no interesse de outrem, jamais em proveito do próprio titular. Juntando-se função social e propriedade temos um princípio constitucional que está ligado diretamente à propriedade, esta, por sua vez, está ligada a justiça social nos termos do pensamento social nos termos do artigo 170 c/c o artigo 5º da Constituição Federal, estudado sob a expressão “função social da propriedade”. Ela deve ser cumprida através de medidas que reduzam as desigualdades e a exclusão social, tornando efetivos os direitos das pessoas que residem nas cidades, principalmente daqueles que vivem na cidade informal.

É com o olhar na sistematização jurídica da função social da propriedade, buscamos os ensinamentos de Miguel Reale (2002) para quem a norma ao ser elaborada e para que possa ser objeto de cobrança, impondo o ajuste de condutas individuais, deve possuir vigência, ou seja, deve se apresentar válida. Essa característica depende de requisitos técnicos e formais, tais como a obediência ao procedimento previsto para elaboração da norma (processo legislativo), do respeito à *vacatio legis*, ou seja, aguardar um período previsto para que depois da publicação, a lei ingresse no mundo jurídico. Uma lei é eficaz quando cumprida a sua função social. A validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito no plano normativo.

A eficácia¹², ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento

¹² A eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade ou executoriedade da norma, com possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer. Os dois sentidos da palavra eficácia são diversos. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos,

do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento. Enquanto que a efetividade é a capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo. Efetivar é verbo transitivo direto: levar a efeito; tornar efetivo, real, verdadeiro; tornar estável, permanente; consolidar.

Consequentemente, o que é efetivo não é necessariamente eficiente ou eficaz. Nesta dissertação, buscamos sistematizar o conhecimento acerca da efetividade da função social da propriedade a partir da Constituição Federal como princípio, tal qual ao da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Sistematizar, como norma regra, em face da sua regulamentação pela Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

Luís Roberto Barroso (1993), em breve síntese afirma que, a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais, e simboliza a aproximação tão íntima quanto possível, entre o “dever ser” normativa e o “ser” da realidade social.

A Constituição Federal no texto que trata da política urbana faculta 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. Ou seja, que a propriedade cumpra a sua função social. Com relação ao cumprimento, nos orientamos com os ensinamentos de Dias (2012, p. 73), “que parte do entendimento de que o proprietário deve atuar em consonância com o sistema jurídico de forma que sua propriedade sirva aos seus interesses e aos interesses sociais”.

Sob esta perspectiva, o exercício do direito de propriedade está condicionado a uma finalidade social, que impõe ao proprietário o dever, a obrigação de atuar consoante às disposições normativas da política urbana. Deduzindo que a concretização da função social da propriedade, nos espaços urbanos, depende da interpretação e da aplicação dos institutos dispostos no Estatuto da Cidade, dando um novo significado e sentido a função social da cidade e à realização do direito à cidade sustentável.

como por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social (SILVA, 1998, p. 66).

Medauar (2001, p. 58) ao analisar as transformações do direito privado na passagem do Século XIX para o XX, sustenta que a “noção metafísica” de direito subjetivo é substituída pela noção “realista” de função social, que, aplicado à propriedade, resulta na célebre construção segunda a qual “a propriedade deixa de ser direito subjetivo do proprietário para converter-se em função social do possuidor da riqueza”.

A ideia¹³ de que a função social alterou a estrutura do direito de propriedade, convertendo-o em poder-dever voltado à destinação do bem, a objetivos que transcendendo o simples interesse do proprietário, venham a satisfazer indiretamente as necessidades dos demais membros da comunidade. Ela tem status de princípio constitucional que norteia o exercício do direito de propriedade

As diretrizes, princípios e dispositivos que definem o significado da função social da propriedade, nos espaços urbanos, têm por meta a melhoria da qualidade de vida para toda a concretização do paradigma do desenvolvimento sustentável, e a existência de serviços de infraestrutura urbana que possibilitem a vida digna, o bem-estar e a proteção da população, e a inclusão social dos considerados hipossuficientes, sem acesso aos serviços que permitam a realização de seus direitos fundamentais e a plena vivência da dignidade humana.

Além de princípio, a função social da propriedade é uma norma geral estabelecida pelo Estatuto da Cidade que se sobrepõe a qualquer outra elaborada pelos Estados e Municípios. Pois, estes são os Entes políticos que devem implementar o Plano Diretor, o qual como instrumento jurídico de desenvolvimentos urbano, deverá servir de catalizador para o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade.

O nosso posicionamento é pelo exercício regular, normal e racional da propriedade, com base nos interesses da sociedade. Significa que, o proprietário deve dar destinação útil à propriedade, sem mera especulação, haja vista, que se trata de um poder-dever que obriga tanto o indivíduo como o Estado a respeitá-lo, impondo a prática de atos negativos e positivos.

O significado mais objetivo e claro do princípio da função social da propriedade¹⁴ nos foi dado pelo Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 1942

¹³ MEDAUAR, 2001, p. 58.

¹⁴ Toshio Mukai (2002, p. 438).

(STF–Pleno, 17.06.42 – Rel. Min. Castro Nunes, SP, RT – 147/785), onde deixou ementado:

“A antiga noção de propriedade, que não vedava ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos, completou-se com o da sua utilização posta ao serviço do interesse social; a propriedade não é legítima senão quando se traduz por uma realização vantajosa pra sociedade”. Uma função social ambiental da propriedade em que o direito de propriedade dever 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, à flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Para Rovena Zanchet (2007, p. 61), “por tratar a função social da propriedade da política de desenvolvimento urbano, é fundamental que se observe o artigo 182 da Constituição Federal de 1988”¹⁵. Entre as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), o artigo 2º, VI, assegura a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, dentre outros, a “deterioração das áreas urbanizadas” e a poluição e a degradação ambiental.

Conforme ensina Saule Júnior (2008, p.14) “a função social da propriedade é um dos princípios elencados na Carta Mundial do Direito à Cidade, no qual reconhece que todos os cidadãos têm o direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e condições ambientais sustentáveis”. Para o autor a Carta Mundial do Direito a Cidade, deixa claro, o papel das políticas urbanas de promover o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, relacionando como direitos relativos à gestão da cidade os seguintes: desenvolvimento urbano equitativo e sustentável; participação no orçamento da cidade; transparência na gestão da cidade e; direito à informação pública.

Dentre os direitos citados na Carta Mundial, evidencia-se o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, cujas cidades devem comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais. Para tanto, as cidades obrigam-se a

¹⁵ CF-182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo um cidade integrada e equitativa.

O fato é que o direito à cidade é o paradigma¹⁶ para a observância das funções sociais da cidade, que estarão sendo respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar, às pessoas que vivem nas cidades, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e a futuras gerações, mas, que necessitam de políticas públicas efetivas e com base em ações do Poder Público Municipal, de forma incisiva.

Dias (2012, p. 88)¹⁷ ao percorrer sobre a intervenção do estado na ordem econômica e a questão urbana, diz que “a plena eficácia dos preceitos constitucionais dependia da produção de normas infraconstitucionais que possibilitassem a reabilitação desses direitos”. E, sobre a efetividade das normas constitucionais e também do Estatuto da Cidade, afirma ainda que:

(...) depende da produção normativa a ser criada pela União, que é competente para definir normas gerais sobre Direito Urbanístico, sobre a cooperação entre os entes federativos para a realização da política urbana, objetivando o equilibrado desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional, ou mesmo sobre a criação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, em nível nacional ou da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico-social.

(...) Os entes municipais, em razão do interesse local, poderão criar normas, objetivando promover o adequado ordenamento territorial como os planos diretores, os planos especiais, entre outros diplomas legais, mediante planejamento e controle do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, assim como a proteção ao patrimônio histórico-cultural local, em consonância com a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (DIAS, 2010, p. 88).

De forma que a função social da propriedade está intrinsecamente relacionada ao planejamento das cidades, à realização das funções sociais da cidade e à gestão urbana democrática. Assim, deduz-se que a concretização da função social da propriedade nos espaços urbanos, depende da interpretação e da aplicação dos institutos dispostos no Estatuto da Cidade, dando-lhe novo significado e sentido.

¹⁶ SAULE JÚNIOR (2008, p. 27).

¹⁷ Sobre o tema eficácia e efetividade, vale a pena transcrever certos trechos da obra de José Afonso da Silva, que diz “sociologicamente, pode-se dizer que as normas constitucionais, como outras, são eficazes e aplicáveis na medida em que são efetivamente observadas e cumpridas”. Juridicamente, no entanto, a aplicabilidade das normas constitucionais, depende especialmente de saber se estão vigentes, se são legítimas, se têm eficácia. A ocorrência desses dados constitui condição geral para a aplicabilidade das normas constitucionais (SILVA, 1998, p. 52)

Dias (2010, p. 78), afirma que o tratamento da gestão urbana precisa sair do âmbito restrito do Direito Administrativo para galgar espaços mais amplos como proposto pelo Direito Urbanístico, “pois é por meio do Direito Urbanístico que se fará com que a propriedade cumpra sua função social, e que seja instrumento para a existência de cidade sustentável, pois o direito à cidade é direito difuso, um direito social de todos”. Diz ainda, da necessidade de se tratar o ordenamento jurídico positivo, ou seja, o Direito Urbanístico como algo diretamente relacionado com a gestão urbana. E que, para ocorrerem mudanças positivas, efetivas nas práticas políticas e institucionais é necessário modificar o tratamento jurídico que é dado ao direito de propriedade, inclusive a interpretação do direito de propriedade imobiliária¹⁸, que deve ser deslocado do âmbito individualista do Direito Civil para ser analisado no modo social do Direito Urbanístico. Só assim, o direito ao planejamento das cidades e a realização de cidades sustentáveis, podem se ajustar.

O tema “efetividade da função social da propriedade e as ações do poder público cacerense no controle dos vazios urbanos” está inserido no contexto das normas do Direito Urbanístico, e para solucionar o problema proposto, seguimos os ensinamentos de Dias (2010, p. 77) que diz:

“tratar dos balanços e perspectivas sobre a efetividade do Direito Urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira pressupõe análise dos paradoxos para a implementação do direito a cidade sustentável, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, ao lazer”.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade e a condiciona ao atendimento da função social (artigo 5º, incisos XXII, XXIII; artigo 170, inciso III e artigo 186) e, ainda, determina sanções caso descumpra este requisito,

¹⁸ Pires (2002, p. 1772-73) apud Dias (2012, p. 77), que “o esforço durante décadas por parte de alguns visionários, para a efetivação das normas constitucionais pouco conseguia modificar o paradigma da propriedade, não obstante a consagração de sua função social em plano supremo desde 1934. Com efeito, até a Constituição de 1988, não haviam sido claramente definidos ou operacionalizados instrumentos que garantissem a efetivação de uma imanente função social da propriedade. A Carta de 88 exige novo paradigma de propriedade e, efetivamente, busca enfrentar o princípio individualista, bem desenvolvido pelo Código Civil de 1916 e arraigado na consciência jurídica, para fazer valer o princípio social consoante enfatiza em ampla disciplina do instituto (CF. arts. 5º XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, LIV; 170, II, III; 176; 182, §§2º, 3º, 4º; 184; 185; 186; 216, §1º). Trata-se de normatividade avançada e intrincada, revelando tendência conciliadora que aglutina a noção moderna do direito individual de propriedade, em sua diversidade, e a função social desta, projetando a inserção do instituto, a um só tempo, no campo do direito privado, na perspectiva da apropriação econômica, e no campo do Direito Público, para além do Direito Administrativo, mas sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico e do Direito Agrário, para o tracejamento da dimensão social da mesma propriedade. Isto é, a propriedade revela-se em dupla face: a privada, que se expressa pela apropriação individual da coisa, pela sua expressão econômica e que comparece nas relações privadas, e pela pública, que revela como instituto de proveito social, o que lhe traduz o princípio e o pressuposto de existência, semantizando-a necessariamente com encargo”.

tal como dispõe o artigo 182, § 4º. Isto não significa dizer que o direito de propriedade e a função social sejam conflitantes. Isto é o que nos ensina Dallari (2006. p.122) ¹⁹.

À luz do nosso ordenamento jurídico não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendidos o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, a e função em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinar o objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico.

A função social da propriedade está intrinsecamente relacionada ao planejamento das cidades, à realização das funções sociais da cidade e à gestão urbana democrática. Assim, deduz-se que a concretização da função social da propriedade nos espaços urbanos, depende da interpretação e da aplicação dos institutos dispostos no Estatuto da Cidade, dando-lhe novo significado e sentido.

Portanto, a função social da propriedade é um dos princípios gerais da atividade econômica prevista no artigo 170 da Constituição Federal de 1988 que, segundo Carlos Jaques Vieira Gomes (2004), há duas categorias de princípios jurídicos: os liberais e estatutários e os princípios intervencionistas ou conformadores, que copõem a constituição econômica em sentido formal e definem a ordem econômica instituída. Os princípios liberais são os que se opõem ou limitam a intervenção do Estado, garantindo uma esfera de isenção ao particular em face da ação estatal. Os princípios intervencionistas são os que justificam e impõem essa intervenção, como meio de conformar a realidade econômica e social. De forma que, enquanto o direito de propriedade é um princípio liberal, a função social da propriedade é um princípio intervencionista. Isto significa que o Estado brasileiro não deve ser omissivo na sua efetivação. Pelo contrário, deve agir. Neste caso, no aproveitamento adequado compulsório do solo urbano vazio.

2.3 Paradigmas das normas urbanísticas constitucional, geral e estadual.

Daniella Dias (2012) considera “paradigmas” as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. Assim, o

¹⁹ DALARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.25/2001. 3. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. P.122.

conjunto de regras, princípios e diretrizes contidas na Constituição Federal, na Norma Geral e na Constituição do Estado de Mato Grosso revelam paradigmas para a utilização da propriedade privada, considerada como vazios urbanos.

O tema trata da efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade a ser utilizado no aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos de Cáceres. Segundo Luís Roberto Barroso (1993), em breve síntese, afirma que a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais, e simboliza a aproximação tão íntima quanto possível, entre o “dever ser” normativa e o “ser” da realidade social.

Antônio Gramsci, citado por Carlos Nelson Coutinho (1999)²⁰ diz que temos o operador jurídico como construtor de uma nova cultura e que, desta forma, deve-se cobrar efetividade às normas consideradas como conquistas, ou seja, fazer da Carta Magna uma constituição normativa por inteiro, e não normativa apenas nos capítulos interessantes à classe hegemônica. Neste sentido, Dias (2012, p. 88)²¹ ao discorrer sobre a intervenção do estado na ordem econômica e a questão urbana, diz que a plena eficácia dos preceitos constitucionais dependia da produção de normas infraconstitucionais que possibilitassem a reabilitação desses direitos. E, sobre a efetividade das normas constitucionais e também do Estatuto da Cidade, afirma ainda que:

(...) depende da produção normativa a ser criada pela União, que é competente para definir normas gerais sobre Direito Urbanístico, sobre a cooperação entre os entes federativos para a realização da política urbana, objetivando o equilibrado desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional, ou mesmo sobre a criação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, em nível nacional ou da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico-social.

(...) Os entes municipais, em razão do interesse local, poderão criar normas, objetivando promover o adequado ordenamento territorial como os planos diretores, os planos especiais, entre outros diplomas legais, mediante planejamento e controle do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, assim como a proteção ao patrimônio histórico-cultural local, em consonância com a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (DIAS, 2010, p. 88).

²⁰ Antônio Gramsci, citado por Carlos Nelson Coutinho. Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1999.

²¹ Sobre o tema eficácia e efetividade, vale a pena transcrever certos trechos da obra de José Afonso da Silva, que diz “sociologicamente, pode-se dizer que as normas constitucionais, como outras, são eficazes e aplicáveis na medida em que são efetivamente observadas e cumpridas”. Juridicamente, no entanto, a aplicabilidade das normas constitucionais, depende especialmente de saber se estão vigentes, se são legítimas, se têm eficácia. A ocorrência desses dados constitui condição geral para a aplicabilidade das normas constitucionais (SILVA, 1998, p. 52)

Em relação ao tratamento da gestão urbana, Fernandes (2002) afirma que precisa sair do âmbito restrito do Direito Administrativo para galgar espaços mais amplos como proposto pelo Direito Urbanístico, pois é por meio do Direito Urbanístico que se fará com que a propriedade cumpra sua função social, e que seja instrumento para a existência de cidade sustentável, pois o direito à cidade é direito difuso, um direito social de todos. O autor diz ainda, da necessidade de se tratar o ordenamento jurídico positivo, ou seja, o Direito Urbanístico como algo diretamente relacionado com a gestão urbana. Todavia, para ocorrerem mudanças positivas, efetivas nas práticas políticas e institucionais, é necessário modificar o tratamento jurídico que é dado ao direito de propriedade, inclusive a interpretação do direito de propriedade imobiliária que deve ser deslocado do âmbito individualista do Direito Civil para ser analisado no modo social do Direito Urbanístico. Só assim o direito ao planejamento das cidades e a realização de cidades sustentáveis podem se ajustar.

Dias (2012, p. 77), afirma que “o esforço durante décadas por parte de alguns visionários, para a efetivação das normas constitucionais pouco conseguia modificar o paradigma da propriedade”, não obstante a consagração de sua função social em plano supremo desde 1934. Com efeito, até a Constituição de 1988, não haviam sido claramente definidos ou operacionalizados instrumentos que garantissem a efetivação de uma imanente função social da propriedade. A Carta de 88 exige novo paradigma de propriedade e, efetivamente, busca enfrentar o princípio individualista, bem desenvolvido pelo Código Civil de 1916 e arraigado na consciência jurídica, para fazer valer o princípio social consoante enfatiza em ampla disciplina do instituto (CF. arts. 5º XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, LIV; 170, II, III; 176; 182, §§2º, 3º, 4º; 184; 185; 186; 216, §1º). Trata-se de normatividade avançada e intrincada, revelando tendência conciliadora que aglutina a noção moderna do direito individual de propriedade, em sua diversidade, e a função social desta, projetando a inserção do instituto, a um só tempo, no campo do direito privado, na perspectiva da apropriação econômica, e no campo do Direito Público, para além do Direito Administrativo, mas sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico e do Direito Agrário, para o tracejamento da dimensão social da mesma propriedade . Isto é, a propriedade revela-se em dupla face: a privada, que se expressa pela apropriação individual da coisa, pela sua expressão econômica e que comparece nas relações privadas, e pela pública, que revela como instituto de proveito social, o que lhe

traduz o princípio e o pressuposto de existência, semantizando-a necessariamente com encargo”.

A eficácia²², ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento. Enquanto que a efetividade é a capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo. Efetivar é verbo transitivo direto: levar a efeito; tornar efetivo, real, verdadeiro; tornar estável, permanente; consolidar. Consequentemente, o que é efetivo não é necessariamente eficiente ou eficaz. Nesta dissertação, buscamos sistematizar o conhecimento acerca da efetividade da função social da propriedade a partir da Constituição Federal como princípio, tal qual ao da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Sistematizar, como norma regra, em face da sua regulamentação pela Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

É com o olhar na sistematização jurídica da função social da propriedade, que buscamos os ensinamentos de Miguel Reale (2002) que diz que a norma ao ser elaborada e para que possa ser objeto de cobrança, impondo o ajuste de condutas individuais, deve possuir vigência, ou seja, deve se apresentar válida. Essa característica depende de requisitos técnicos e formais, tais como a obediência ao procedimento previsto para elaboração da norma (processo legislativo), do respeito à *vacatio legis*, ou seja, aguardar um período previsto para que depois da publicação, a lei ingresse no mundo jurídico. Uma lei é eficaz quando cumprida a sua função social. A validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito no plano normativo.

²² A eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade ou executoriedade da norma, com possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer. Os dois sentidos da palavra eficácia são diversos. Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos, como por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social (SILVA, 1998, p. 66).

As normas de política²³ urbana estão previstas na Constituição Federal nos artigos 21, XX, 182 e 183. Trata-se de um complexo sistema normativo de regras e princípios que se fundamentam em duas perspectivas, uma que tem por objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades em nível nacional ou macrorregional de competência federal. O fato é que se considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal de competência local, conforme nos ensina SILVA (2010).

É de competência estadual legislar concorrentemente com a União sobre Direito Urbanístico (CF-24, I), cabendo aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum. Dispositivos estes que fundamentam o Estatuto da Cidade.

Segundo Dias (2012, p. 15).

Acabam por conformar nova concepção de justiça socioambiental por meio da releitura de princípios constitucionais como o princípio da função social da propriedade, o princípio da igualdade, o princípio da dignidade humana, o princípio do direito à qualidade de vida e ao meio ambiente sadio, dentre outros.

De maneira que a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade é essencial à política de desenvolvimento urbano, por tratar da necessidade de consecução do desenvolvimento sustentável e da realização da justiça social nos espaços urbanos, principalmente para o aproveitamento ideal dos vazios urbanos de Cáceres. Todavia, essa efetividade depende do enfrentamento de diversos desafios, pois, é certo que, para melhorar as políticas públicas, não depende tão somente de um excelente marco jurídico e político, mas, principalmente, do entrelaçamento de metas pelo poder público municipal e de muita vontade política para tornar o planejamento e o desenvolvimento urbano um

²³ Dwork (1997) citado por Dias (2012, p. 16) entende por política “aquela espécie de padrão de conduta *standart* que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil”. Comparato (1997, p. 18) apud Dias (2012, p. 16) entende por política um programa de ação. Não se trata de uma norma ou ato, mas os engloba como componentes, pois é atividade, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.

mecanismo imprescindíveis para o resgate da cidadania, como bem nos ensina (DIAS, 2012).

Como afirma SILVA (1998) uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos, como por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social. Nas políticas públicas urbanas é importante que haja um bom sistema administrativo ou de governo no Município, união com as elites e a população em geral. Eis o que diz a Carta de Atenas:

Fenômeno mais variável do que qualquer outro, sinal da vitalidade do país, expressão de uma sabedoria que atinge seu apogeu ou já toca seu declínio. Se a política é de natureza essencialmente variável, seu fruto, o sistema administrativo, possui uma estabilidade natural que lhe permite, ao longo do tempo, uma permanência maior e não autoriza modificações muito frequentes. Expressão da dinâmica política, sua duração é assegurada por sua própria natureza e pela própria força das coisas. É um sistema que, dentro de limites bastante rígidos, regem uniformemente o território e a sociedade, impõe-lhes seus regulamentos e, atuando regularmente sobre todos os meios de comando, determina modalidades uniformes de ação em todo o país. Esse quadro econômico e político, cujo valor embora tenha sido confirmado pelo uso durante um período, pode ser alterado a qualquer instante em uma de suas partes, ou em seu conjunto. Algumas vezes, basta uma descoberta científica para provocar uma ruptura de equilíbrio, para fazer surgir a incompatibilidade entre o sistema administrativo de ontem e as imperiosas realidades de hoje. Pode ocorrer que algumas comunidades, que souberam renovar seu quadro particular, sejam afixadas pelo quadro geral do país. Este último pode, por sua vez, sofrer diretamente a investida das grandes correntes mundiais. Não há quadro administrativo que possa pretender a imutabilidade. (CARTA DE ATENAS, 1933).

Para Mukai (2008, n.º 40, p. 73), “existem várias políticas públicas setoriais e que ao lado delas, existe a política urbana que assim como as demais, subdivide-se em políticas de Estado e políticas governamentais”. As políticas urbanas de Estado são as prescrições, princípios, normas programáticas e institucionais, constantes das leis superiores, como a Constituição Federal, Leis Nacionais Complementares e Leis Orgânicas Municipais, que regulamentam as políticas públicas mais estáveis, com finalidades de interesse público denominados de primários e que somente pretendem salvaguardar direitos e interesses da sociedade. E, as políticas urbanas governamentais se consubstanciam em ações de curta duração, no máximo de um mandato, mas que podem se perenizar se os mandatários subsequentes não as modificarem; são obras, empreendimentos, programas de desfavelização, de melhorias na periferia da cidade; e que se traduzem em políticas urbanas encetadas

primeiramente na mente dos mandatários e depois traduzidas em normas jurídicas e em ações concretas.

Assim, política pública constitui um conjunto de ações no setor de atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “espaço” entre os diversos usos que disputa. Tendo o urbanismo como um conjunto de técnicas a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre as outras. De forma que, os dois grandes campos de atuação da política pública são a localização dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil.

Consequentemente, o uso compulsório dos vazios urbanos é um problema de política urbana, competindo à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (CF-21, XX), enquanto no artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretriz fixada em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-esta de seus habitantes (SILVA, 2010).

A Constituição Federal prevê a política urbana privilegiando a função social da propriedade que deve ser cumprida na forma expressa no Plano Diretor, uma lei a ser elaborada pelo Município. Neste sentido, Silva (2004), ao comentar o termo Município diz que o federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é um federalismo centrífugo (movimento constitucional em tensão com um movimento político e cultural centrípeto em nossa história, independente até os dias de hoje) e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo de três níveis, incluindo o Município como ente federado, podendo, portanto, elaborar as suas Constituições Municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes Executivo e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação.

2.3.1 O Estatuto da Cidade, a norma geral de política urbana

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê as peças de planejamento, que devem estar presentes no funcionamento em decorrência dos exercícios fiscais nos municípios, no Capítulo III, do Plano Diretor, art. 40, §1º —O plano diretor é parte

integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

No art.41, acrescenta o texto da Lei, O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I- com mais de vinte mil habitantes;
- V- inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Art. 50, determina que os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do artigo 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo no prazo de cinco anos, isto significa que a data limite estipulada em Lei é o exercício de 2006. Em 08 de maio de 2008 é decretada e sancionada a Lei 11.673, que prorroga o prazo para a elaboração dos Planos Diretores Municipais, alterando o texto da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. O prazo determinado pela lei foi até 30 de junho de 2008.

As diretrizes gerais de política urbana fixadas na Lei n.º 10.257/2001, seguindo a Constituição Federal, estabelece: “o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política urbana”. Trata-se do Plano Diretor²⁴ de instrumento básico para o desenvolvimento da política urbana municipal. Conjunto de normas e diretrizes técnicas que tangem os aspectos físicos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e administrativos do município, produzidas em função do contexto municipal, embasadas nas aspirações e necessidades dos municípios para o desenvolvimento municipal. (DIAS, 2010, p. 78).

O capítulo da ordem econômica a Constituição de 1988 versa sobre a política de desenvolvimento urbano, que de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Materializa regras relativas sobre a função social em artigos específicos que vigora em relação a toda e qualquer

²⁴ Dias (2012, p. 125). (...) instrumento de atuação municipal para o cumprimento de suas competências para a realização das funções urbanas. Por seu intermédio, as ações da Administração municipal são sistematizadas e coordenadas em seus aspectos físico, econômico e social. O plano Diretor municipal deve sistematizar os objetivos, as metas e as atividades necessárias à realização do desenvolvimento e expansão urbana, considerando, concomitantemente, com o desenvolvimento físico-territorial do município, o seu desenvolvimento econômico e social, sempre em razão da necessidade de concretizar os princípios e dispositivos constitucionais que primam pelo desenvolvimento urbano com qualidade de vida, bem-esta populacional e realização das funções sociais da cidade.

propriedade privada, material ou imaterial, individual ou coletiva, urbana ou rural, móvel ou imóvel. Cabendo à lei regular a forma com que se considera atingido o princípio em relação a cada tipo de propriedade, conforme a destinação reservada aos respectivos bens.

É neste sentido que Dias (2010) afirma que os paradoxos²⁵ existentes no texto constitucional e em legislações infraconstitucionais tornam os valores referentes à ordem urbanística prevista na Constituição Federal de 1988 e em legislação infraconstitucional de difícil ou limitada efetividade.

Jose Afonso da Silva (2005, p. 737), discorrendo acerca da execução da política de desenvolvimento urbano, afirma que,

Ela comporta duas dimensões, ou seja: uma que tenha por objeto o desenvolvimento adequado da rede urbana ou sistema de cidades (dimensão urbana, interurbana) de caráter nacional, regional e estadual, que há de ser executado, respectivamente, pela União (CF-21, XX; 24, §1º) e pelos Estados (CF-24, I); e a outra que considere o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal, de competência dos Municípios (CF-30, I, II e VIII).

Mas, a autonomia dos Municípios é limitada, por que a execução de sua política há que obedecer às diretrizes de lei federal, porque compete à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano (CF-21, XX), o que foi feito pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Haja vista que a CF-182, §1º determina que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que se analisa na abordagem sobre a gestão plena.

Dias (2012) ao comentar este artigo da Constituição Federal, citando Saule Júnior²⁶, afirma que este dispositivo, que jamais pode ser lido de forma apartada de todo o conjunto principiológico existente no texto constitucional, revela ser competência primordial do município a efetivação de política de desenvolvimento urbano tendo em vista o bem-estar social e a garantia do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

²⁵ “(...) um paradoxo surge quando um conjunto de premissas aparentemente inquestionáveis origina conclusões inaceitáveis ou contraditórias” (BLACKBURN, 1997, p. 279,280. Apud DIAS, 2010, p. 77).

²⁶ Para Saule Junior (1997, p. 61). “As funções sociais da cidade, na verdade são interesses difusos pelas atividades, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções das cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem de vida difuso. A função social da cidade deve atender os interesses da população de ter um ambiente sadio e condições dignas de vida, portanto, não há como dividir essas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, sendo o seu objeto indivisível”.

Sobre a Gestão Plena, Pereira e Santos (2010, p. 49/50) ensinam que é a condição do município que reúne simultaneamente os seguintes requisitos:

1. Plano diretor, independentemente do número de habitantes;
2. Órgãos colegiados de controle social nas área de política urbana e ambiental ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais, constituídos com essa mesma finalidade, em ambos os casos garantida na composição a participação da sociedade civil, bem como assegurado o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística;
3. Órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas.

Estabelece o Estatuto da Cidade que compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana, legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional e a promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Todavia, para Medauar (2004, p. 25)

A função social da cidade antevê a cidade como *lócus* não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como o espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural.

E, quanto às funções sociais da propriedade urbana, com base certamente na CF-5º, XXIII, que ressalta o direcionamento da propriedade urbana a finalidade de interesse geral, com as quais há de se conformar ou conciliar o direito individual de propriedade, não mais dotado de caráter absoluto.

Mas, o plano é um estágio anterior a qualquer apreciação de natureza política, representando apenas a expressão técnica de estudos e o resultado de sua elaboração, segundo normas técnicas de abordagem dos assuntos de que se ocupa. Após a “peça técnica”, temos o “Plano técnico”. Só a partir de então, começa o seu tratamento jurídico, ou melhor, passa-se ao estágio de elaboração segundo o “regime jurídico” a que esteja submetido. Neste ponto, o plano será expresso em

uma lei, quando se afasta mais claramente das características da Economia de Mercado, na quais as forças da economia se comportam como autorreguladoras.

Ensina Mukai (2001), que a Lei n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o artigo 182 da Constituição Federal definindo princípios, objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente, pelo Poder Público municipal. Esta lei se divide em cinco capítulos:

- I – Diretrizes Gerais;
- II – Dos Instrumentos de Política Urbana;
- III – Do Plano Diretor;
- IV – Da Gestão Democrática da Cidade;
- V – Disposições Gerais.

Além das disposições sobre garantia do direito à cidade, o Estatuto da Cidade define o que é urbanismo, Direito Urbanístico e estabelece os objetivos da política urbana a serem atingidos por meio da ordenação do uso e da ocupação do solo urbano, da expansão do território urbano e da função social da propriedade. Contempla ainda, os casos de abuso do direito de tal função, entre eles, a especulação imobiliária.

Sobre o artigo 182²⁷ da Constituição Federal, Dias (2012) diz que o mesmo traz como determinação, a realização do desenvolvimento urbano tendo em vista a concretização de espaços urbanos saudáveis, por meio do desenvolvimento das funções sociais da cidade para o bem-estar de seus habitantes. Dispositivo este que jamais pode ser lido de forma apartada de todo o conjunto principiológico existente no texto constitucional, revela ainda ser competência primordial do município a efetivação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. O dispositivo

²⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Vide Lei 10.257/2001 (Diretrizes gerais da política urbana).

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Vide art. 186, CF.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º 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:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - 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.

constitucional determina que a política nacional de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. E, que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e que este instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF-182, §1º).

Trata-se de matéria do Direito Urbanístico cuja competência para legislar é concorrente conforme prevê o artigo 24, I da Constituição Federal. E, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Assim, cumprindo a determinação constitucional, o Poder Legislativo Federal regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, editando a Lei 10.257, de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade, que define a ordenação do território, o controle do uso do solo. Esta norma geral, no artigo 2º²⁸ trata da política urbana

²⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia 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;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - 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;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

estabelecendo as diretrizes gerais de ordenação e controle do uso do solo no inciso VI; da regularização fundiária no inciso XIV, e; da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo no inciso XV. Diretrizes estas que exige um conhecimento acentuado do papel da ordem jurídica na produção da informalidade urbana.

É uma lei federal que dá densidade jurídica ao artigo 182 e 183 da Constituição Federal, ao estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Considerando a eficácia jurídica das normas constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito à gestão urbana, surge por consequência um complexo de direitos e deveres para os cidadãos, assim como um complexo de prestações positivas que cabem ao Estado implementar. Este deve concretizar as diretrizes, os princípios e os ditames legais ali dispostos e ainda estabelece os instrumentos de política urbana do planejamento municipal, em especial, o Plano Diretor e a disciplina do parcelamento, o uso e a ocupação do solo. Instrumentos estes, já conhecidos pelos seus efeitos jurídicos, principalmente os instrumentos que tratam da concessão de uso especial para fins de moradia; do parcelamento, edificação ou utilização compulsória e; da regularização fundiária.

A Lei 10.257-4º, III, prevê o plano diretor como instrumento de cumprimento da função social, que não é apenas um princípio e sim uma norma legal, uma peça técnica decorrente da ação de planejar quando se adota a orientação político-econômica de intervenção pelo planejamento. Conseqüentemente, chama-se plano a peça técnica, na fase de documento, no qual estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para que possam ser atingidos os objetivos considerados convenientes pelos seus elaboradores.

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Inciso XVII acrescido pela Lei nº 12.836, de 02.07.2013, DOU de 03.07.2013, em vigor na data de sua publicação.

A lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece diretrizes para a função social da propriedade, fornecendo importantes instrumentos que permitem reverter a situação ora estudada. O seu art. 5º prevê a utilização compulsória do solo urbano edificado e não utilizado; em caso de descumprimento ao previsto procede a aplicação do IPTU progressivo no tempo – definido no art. 7º –, podendo o município, após cinco anos de cobrança do imposto, desapropriar o imóvel.

As áreas urbanas já ocupadas por sua vez podem ser enquadradas na usucapião especial de imóvel urbano, matéria tratada nos artigos 9º e 10 da lei. No caso de imóveis públicos situados em área urbana, os ocupantes têm o direito à concessão de uso especial para fins de moradia, segundo a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001b).

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – também é um importante instrumento que pode ter um impacto positivo, reservando áreas para a população de menor poder aquisitivo, além de serem áreas prioritárias para a aplicação dos diversos instrumentos jurídicos apontados pelo Estatuto da Cidade.

Com um forte aparato legal a seu dispor, resta buscar a efetivação dessas políticas de combate à especulação e de regularização fundiária, que ainda encontram obstáculos de diversas naturezas jurídica, técnica, política, econômica – à sua implementação (ALFONSIN; FERNANDES, 2004).

Mas para se efetivar uma verdadeira reforma urbana, visando reduzir o nível de disparidade socioeconômica e sócio-espacial intraurbana, não basta garantir a segurança jurídica para as populações em espaços carentes de regularização fundiária, mas também a geração de emprego e renda para os pobres urbanos, como defende Souza (2003).

Em relação a estes instrumentos previstos por leis federais relacionadas à função social da propriedade urbana, o levantamento dos vazios urbanos oferece subsídio para a aplicação de alguns desses instrumentos. Sobre o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios/IPTU progressivo no tempo, o mesmo exige para a sua aplicação a delimitação da área, conforme apontado no art. 72 do Plano Diretor, inspirado na lei federal, que indica que “lei municipal específica, de iniciativa do Poder Executivo, determinará as áreas e os critérios para a aplicação do parcelamento, edificação ou de utilização compulsórios”.

A localização e concentração dos vazios urbanos em áreas com boa infraestrutura existente são um indicativo de áreas onde seria importante para o município a aplicação do instrumento, com vistas à função social da propriedade urbana, e o uso do SIG permite o cruzamento dessas múltiplas informações para o planejamento.

O novo Código Civil (lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), por sua vez, no LIVRO III – “Do Direito das Coisas”, TÍTULO III – “Da Propriedade”, CAPÍTULO IV – “Da Perda da Propriedade”, institui nos seus artigos 1275 e 1276 o abandono como causa da perda da propriedade, pela qual o imóvel que o proprietário abandonar, e que não se encontrar na posse de outrem – ou seja, cessados os atos de posse – e não cumprir com os seus ônus fiscais (principalmente o IPTU) pode ser arrecadado como bem vago e passar, três anos depois, à propriedade do município. O levantamento dos vazios urbanos, conjugado com outras informações municipais a seu respeito, sobretudo fiscais (imóveis em dívidas ativa), aponta a existência de imóveis que podem passar à propriedade do município, constituindo um estoque de imóveis para a implementação das suas políticas urbanas, destinando-os a uma função social.

2.3.2 Normas de política urbana na Constituição do Estado de Mato Grosso

A Constituição do Estado de Mato Grosso trata da Política Urbana nos artigos 300 a 322. Na Subseção, Das Disposições Gerais nos artigos 300 a 311. O Art. 300. A Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas, em lei atenderá ao Plano de Desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade e ao bem-estar de seus habitantes.

O Artigo. 301 diz do estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

- I - política de uso e ocupação de solo que garanta:
 - a) controle de expansão urbana;
 - b) controle dos vazios urbanos;
 - c) manutenção de características do ambiente natural;
 - d) estudos permanentes do meio ambiente urbano, objetivando o monitoramento da qualidade de vida urbana;
- II - organização das vilas e sedes distritais;
- III - a urbanização, a regularização fundiária e o atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda;

- IV - criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;
- V - participação de entidades comunitárias na elaboração de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;
- VI - eliminação de obstáculos arquitetônicos às pessoas portadoras de deficiência física;
- VII - adequação e ordenação territorial, incluindo a Integração das atividades urbanas e rurais;
- VIII - integração, racionalização e otimização da infraestrutura urbano-regional básica;
- IX - melhoria da qualidade de vida da população.

O artigo 302 determina que o Estado poderá criar mediante lei complementar, região metropolitana, microrregiões e aglomerados urbanos, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de Interesse comum.

§ 1º Os Municípios que venham a integrar os agrupamentos previstos neste artigo não perdem a autonomia política, financeira e administrativa.

§ 2º A região metropolitana, as microrregiões e os aglomerados urbanos dispõem de um Conselho Deliberativo composto por representantes do Estado, das Prefeituras, das Câmaras Municipais e das comunidades organizadas, diretamente afetadas, com representação paritária do Poder Público e das organizações comunitárias.

§ 3º O Conselho Deliberativo será assessorado por órgão técnico a ele subordinado e terá suas atribuições e regras de funcionamento definidas na respectiva lei complementar.

§ 4º A criação de aglomerado urbano exige população mínima de 200 (duzentos) mil habitantes, em dois ou mais municípios. (Parágrafo acrescido pela EC 28, de 2004.)

O Artigo 303 evidencia que a Lei complementar disporá sobre tarifas e preços relativos às funções públicas de interesses comuns na região metropolitana, microrregiões e aglomerados urbanos.

Enquanto o artigo 304, afirma que a política urbana, consubstanciando as funções sociais da cidade, visará ao acesso de todo o cidadão à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à energia elétrica, à iluminação pública, à comunicação, à educação, à saúde, ao lazer, ao abastecimento e à segurança, assim como à preservação do patrimônio ambiental e cultural.

O artigo 305 determina que, para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público poderá utilizar os seguintes instrumentos:

- I - Tributários e financeiros:
 - a) imposto predial e territorial urbano progressivo e diferenciado por zonas ou outros critérios de ocupação e uso do solo;
 - b) taxas e tarifas diferenciadas por zonas, segundo os serviços públicos oferecidos;
 - c) contribuição de melhoria;

d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

II - Institutos jurídicos, tais como:

a) discriminação de terras públicas;

b) desapropriação, na forma da Constituição Federal;

c) parcelamento ou edificação compulsórios;

d) servidão administrativa;

e) restrição administrativa;

f) tombamento de imóveis e/ou áreas de preservação;

g) declaração de áreas de preservação ou proteção ambiental;

h) cessão ou concessão de uso.

§ 1º As terras públicas não utilizadas ou subutilizadas serão prioritariamente destinadas a assentamentos urbanos da população de baixa renda, obedecendo as diretrizes fixadas no Plano Diretor.

§ 2º O imposto progressivo, a contribuição de melhoria e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno de até duzentos e cinquenta metros quadrados, destinado à moradia do proprietário que não tenha outro imóvel.

Artigo 306. No processo de uso e ocupação do território municipal serão reconhecidos os caminhos e servidões como logradouros de uso da população.

Artigo 307. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana, bem como expressará as exigências de ordenação da cidade.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas, nos termos da lei.

§ 2º É atribuição exclusiva do Município, através de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor e a condução de sua posterior implementação. (Alterado EC 40 de 2005)

§ 3º É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em Conselhos Municipais Deliberativos, a serem definidos em lei, inclusive através da iniciativa popular de projetos de lei.

Artigo 308. As áreas urbanas com população inferior a vinte mil habitantes elaborarão, com a participação das comunidades, diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, definindo áreas preferenciais de urbanização, regras de uso e ocupação do solo, estrutura e perímetro urbano.

Artigo. 309. O Estado prestará assistência técnica aos Municípios que solicitarem e, aqueles que não contarem com quadro técnico especializado para a elaboração de seu plano Diretor serão assistidos pelos órgãos estaduais de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

Artigo. 310. A lei instituirá:

I - os critérios e os requisitos mínimos para a definição e a delimitação de áreas urbanas;

II - as diretrizes gerais e as normas de parcelamento do solo para fins urbanos, situados no território estadual.

Parágrafo único. Todo parcelamento do solo para fins urbanos deverá estar inserido em área urbana definida em lei municipal, respeitados os dispositivos da lei estadual.

Artigo 311. O Estado, através de Administração Pública direta e indireta, com a finalidade de promover a democratização do conhecimento relativo ao desenvolvimento econômico e social, criará instrumentos para que o cidadão tenha acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais.

Na Subseção II, trata da habitação e do saneamento nos artigos 312 a 315.

Artigo. 312. Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico e transporte, assegurando-se sempre um nível compatível com a dignidade da pessoa humana.

Parágrafo único. O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização que tenham por objetivo a realização de programa de habitação popular.

Artigo 313. A lei estabelecerá a Política Estadual de Habitação e Saneamento, que deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação das comunidades organizadas, através de suas entidades representativas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros de sua execução.

§ 1º A distribuição de recursos públicos assegurará a prioridade ao atendimento das necessidades sociais, nos termos da Política Estadual de Habitação e Saneamento, e será prevista no Plano Plurianual de Investimento do Estado e nos orçamentos estadual e municipais, os quais destinarão recursos específicos para programas de habitação de interesse social e saneamento básico.

§ 2º As medidas de saneamento serão estabelecidas de forma integrada com as demais atividades da Administração Pública, visando a assegurar a ordenação especial das atividades públicas e privadas para a utilização racional de água, do solo e do ar, de modo compatível com os objetivos de preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente.

§ 3º Deverão ser instituídos sistemas de funcionamento habitacional diferenciados para atender à demanda dos segmentos menos favorecidos da população.

§ 4º O Estado e os Municípios apoiarão e estimularão a pesquisa que vise à melhoria das condições habitacionais.

Artigo 314. O Estado e os Municípios, com a colaboração da sociedade, promoverão e executarão programas de interesse social, que visem, prioritariamente, à:

- I - regularização fundiária;
- II - dotação de infraestrutura básica e de equipamentos sociais;
- III - solução do "déficit" habitacional e dos problemas da sub-habitação.

Artigo. 315. O Conselho Estadual da Habitação, com caráter deliberativo, com representação do Poder Público, dos representantes dos mutuários, dos inquilinos, da indústria da construção e das entidades afins, inclusive dos movimentos de luta pela moradia, será regulamentado por lei.

Na Subseção III, diz dos Transportes nos artigos 316 a 322.

Artigo. 316. Os sistemas viários e os meios de transporte subordinar-se-ão à preservação da vida humana, à segurança e ao conforto dos cidadãos, à defesa da ecologia e do patrimônio arquitetônico e paisagístico e às diretrizes de uso do solo.

Artigo. 317. São isentos de pagamento de tarifas nos transportes coletivos urbanos:

- a) pessoas maiores de sessenta e cinco anos, mediante apresentação de documento oficial de identificação;
- b) pessoas de qualquer idade, portadoras de deficiências físicas, sensorial ou mental, com reconhecida dificuldade de locomoção e seu acompanhante;
- c) outros casos previstos em lei.

Artigo 318. O Poder Público estimulará a substituição de combustíveis poluentes utilizados em veículos, privilegiando a implantação, o incentivo e a operação dos sistemas de transportes que utilizem combustíveis não poluentes.

Artigo. 319. Compete aos Municípios, com a participação das entidades representativas da população, o planejamento do transporte.

§ 1º O Poder Executivo Municipal definirá, segundo os critérios do Plano Diretor, percurso, fluxo e tarifa do transporte coletivo local.

§ 2º A execução do Sistema será feita de forma direta, ou por concessão, nos termos da lei municipal.

Artigo 320. O transporte, sob responsabilidade do Estado, localizado no meio urbano deve ser planejado e operado de acordo com os respectivos Planos Diretores.

Parágrafo único. O planejamento e as condições de operação dos serviços de transporte com itinerários intermunicipais são de responsabilidade do Estado e dos Municípios envolvidos em cada caso, que poderão conveniar-se para o exercício desta competência, na forma da lei.

Artigo 321. As áreas contíguas às estradas terão tratamento específico através de disposições urbanísticas de defesa da segurança dos cidadãos e do patrimônio paisagístico e arquitetônico das cidades.

Artigo 322. O transporte coletivo de passageiros é um serviço público essencial, sendo de responsabilidade do Estado o planejamento e a operação ou concessão dos ônibus intermunicipais e outras formas vinculadas ao Estado.

§ 1º O Poder Público estabelecerá as seguintes condições para a execução dos serviços:

- a) valor da tarifa;
- b) frequência;
- c) tipo de veículo;
- d) itinerário;
- e) padrões de segurança e manutenção;
- f) normas de proteção ambiental relativas à poluição sonora e atmosférica;
- g) normas relativas ao conforto e à saúde dos passageiros e operadores de veículos.

§ 2º As concessões mencionadas no caput deste artigo somente serão renovadas se atendidas as condições estabelecidas no parágrafo anterior.

§ 3º As informações referentes às condições mínimas mencionadas nos parágrafos 1º e 2º serão acessíveis à consulta pública.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos. Tema este, incidente nas normas urbanísticas nacionais e do Estado de Mato Grosso. Em especial, a norma que trata do princípio constitucional da função social da propriedade. O fato é que, neste estudo, utiliza-se a “análise” como método comum ao Direito e à Política, principalmente, quando nos encontrarmos diante de normas jurídicas relativas aos fatos político-urbanístico. Esta análise examinará o fato urbanístico em sua configuração política, enquanto considerado como substância ou conceito das normas de Direito Urbanístico.

De acordo com Nely Tocantins e Mário Guite (REVISTA DE ESTUDOS SOCIAIS DA UFMT, 2012, p. 176), os últimos dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Planejamento, através do Núcleo de Apoio ao Plano Diretor Participativo - NEAPDP, as ações de apoio, que vem sendo realizadas junto aos municípios são as seguintes: Oficinas de Capacitação, Nivelamento técnico e interação dos órgãos

municipais responsáveis pela Coordenação, Acompanhamento e Monitoramento do Plano Diretor Participativo, em parceria com o Ministério de Meio Ambiente.

Os municípios mato-grossenses, que possuem uma população acima de 20.000 habitantes, conforme determina a Lei 10.257/2001 são: Alta Floresta; Barra do Bugres; Cáceres; Cuiabá; Colíder; Guarantã; Jaciara; Juara; Juína; Marcelândia; Mirassol D'Oeste; Poxoréo; Pontes e Lacerda; Primavera do Leste; Peixoto de Azevedo; Poconé; Rondonópolis; Sinop; Sorriso; Tangará da Serra; Várzea Grande.

Segundo os autores da Revista de Estudos Sociais da UFMT (2012), os Municípios que realizaram e aprovaram seus Planos Diretores, foram os seguintes: Alta Floresta; Barra dos Bugres; Cuiabá; Colíder; Jaciara; Juara; Juína; Mirassol D'Oeste; Poxoréo; Pontes e Lacerda; Rondonópolis; Sinop e; Sorriso.

Enquanto os municípios, que ainda se encontram em estágio de elaboração de propostas, contudo sem previsão de término são os municípios de: Cáceres; Guarantã do Norte; Peixoto de Azevedo, e; Poconé.

Outros municípios como Marcelândia, Carlinda, Terra Nova do Norte e Novo Mundo, também participantes, mas sem obrigatoriedade da Lei 10.257/2001, participaram por força da localização na área de influência da BR-163. Outro avanço na política pública estadual é a repartição da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias Bens e Serviços - ICMS - do Estado com os municípios. Todavia, a nova modalidade conhecida como ICMS Ecológico, oportuniza o aumento do número de Unidades de Conservação e da ampliação das áreas das mesmas, segundo Loureiro (2002).

No Estado de Mato Grosso, em 2000, a Lei 73/00 é sancionada, regulamentada pelo Decreto 2758/01. E, os repasses aos municípios iniciam-se em 2002. Assim, dos 141 municípios que integram o estado, 81 recebem repasses, aqueles que dispõem de Unidades de conservação e terras indígenas. Outro fato a ser destacado na ação estatal é que além de não existir uma integração vertical do poder do Estado, nas diversas esferas, de cima para baixo, ocorre também a falta de integração dentro do próprio patamar da esfera. Desse modo as ações acabam não ocorrendo de maneira articulada, pelas secretarias e órgãos que são afetados pela política ambiental.

Assim, as ações do Estado sofrem distorções, deformações entre sua formulação e efetiva aplicabilidade. Todavia, a política urbana é de competência

privativa do Poder Público Municipal. Neste caso, do Município de Cáceres, cujo estudo será mais aprofundado no próximo capítulo.

3 A CIDADE DE CÁCERES E SUAS NORMAS URBANÍSTICAS

3.1 A contextualização histórica e urbanística de Cáceres

A contextualização histórica e urbanística de Cáceres inicia-se partir da descrição de Mendes²⁹, dizendo que nos séculos XV e XVI, aconteceu na Europa a expansão marítima e comercial encabeçada por Portugal e Espanha. Em 1494, estes dois países dividiram entre si os territórios descobertos no Continente Americano durante as Grandes Navegações com o Tratado de Tordesilhas, que traça um meridiano a 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, passando sobre as atuais cidades de Belém/PA e Laguna/SC. As terras a oeste desta linha pertenciam à Espanha e as terras a leste seriam de Portugal.

O atual estado de Mato Grosso pertencia à Espanha, o primeiro país que o explorou. Esta exploração iniciava em Assunção, Paraguai, e percorria o Rio Paraguai, região que hoje é conhecida como Pantanal. Mas, quem começou a percorrer os campos do sul do Mato Grosso foram os bandeirantes paulistas, alargando as fronteiras da colonização portuguesa. No século XVII, as bandeiras mais importantes que atingiram Mato Grosso foram as de Antônio Raposo Tavares e a de Manoel de Campos Bicudo.

A organização municipal no Brasil teve início em 1824 com a Constituição Política do Império, promulgada em 25 de março de 1824, que em seus artigos 167 e 168 estabeleceram:

Constituição de 1824:

Art. 167 – Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criar, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.

Art. 168 – As Câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver número de votos serão o presidente.

A Capitania Hereditária de Mato Grosso foi instalada em 1752, nas margens do Rio Guaporé, com a denominação de Villa Bela da Santíssima Trindade. Isto, dois anos depois do Tratado de Santo Idelfonso ter anulado o Tratado de Madrid, em 1750. Anulação esta que garantiu a ocupação do Oeste da Colônia brasileira,

²⁹ Mendes, Natalino Ferreira. História de Cáceres, administração municipal. 2ª ed. Editora UNEMAT. Cáceres/MT. 2009.

fazendo surgir o povoado sob a denominação de “*Villa Maria do Paraguay*”, fundada em 06 de outubro de 1778, pelo Tenente dos Dragões Antônio Pinto do Rego e Carvalho, por ordem do Capitão-General Luiz de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres, 4º Governador de Mato Grosso. Este nome foi uma homenagem à primeira soberana da história portuguesa, Dona Maria I. Conhecida por nós brasileiros, como “Dona Maria, a louca”, mãe de D. João VI, o Rei de Portugal, que faleceu na cidade do Rio de Janeiro em 1816. (ARAÚJO, 2006, p. 49).

Mendes (2009, p. 27) diz que no dia 6 de outubro de 1778, Luiz de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres faz fundar a povoação que se denominou Vila-Maria do Paraguay. Consta no documento de fundação a primeira idéia de controle de ocupação do solo, que estabelecia o seguinte:

(...) cuja povoação, segundo as ordens do dito, se denominará de hoje em diante, em obsequio do real nome de Sua Majestade – Vila Maria do Paraguay, esperando-se que de semelhante estabelecimento haja de resultar grande utilidade ao real serviço e comodidade publica; e porque suposto o plano do terreno para a dita Villa se acha com alguma disposição para continuar a fundar-se com regularidade; contudo, como alguns dos alinhamentos não estão conformes ao projecto da boa polícia, como deveria ser, determinou ele, dito Tenente, a todos os moradores, em nome de S. Ex., que deixando de fazer mais alguns benefícios a varias cabanas existentes, só n’ellas assustem em quanto se fabricavam casas no novo arruamento que lhe fica prescripto e balisado por ele, Tenente, com marcos sólido de páo de lei, sendo obrigados a não excederem nem diminuir a dita construção na altura de 14 palmos de pé direito na frente de todas as casas que se levantarem e 24 palmos de altura do cume; (...) segundo o risco, a largura de 60 palmos de ruas que e são asegnadas por ele, Tenente; assim como, as travessas de 30 palmos, que dividem os quarteis das ditas ruas.

Cáceres foi elevada à categoria de Vila pela Lei n.º 1, de 28 de maio de 1859, iniciando o funcionamento da Câmara Municipal em 11 de dezembro de 1860, conforme consta na sua primeira ata lavrada naquela mesma data. Foi elevada à categoria de cidade pela lei provincial n.º3, de 30 de maio de 1874, selada e publicada pela Secretaria do Governo da Província de Mato Grosso, registrado no livro n.º 6, fls. 44. Elevação esta, efetivada pela Câmara Municipal em data de 25 de junho de 1874. Permanecendo como vila, oficialmente, até o ano de 1874 (MENDES, 2009).

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República dos Estados Unidos do Brasil e, em 1891, a primeira Constituição Republicana, estabeleceu novos parâmetros para os Municípios, como:

Constituição de 1891.

Artigo 45 – O Município será autônomo e independente na gestão de seus negócios.

Artigo 46 – O governo do município será cometido, na parte deliberativa, a uma Câmara cujos membros denominar-se-ão vereadores, e, na parte executiva, a um cidadão com o título de Intendente Geral.

Artigo 47 – O número de vereadores será de nove na Capital, de sete nas cidades ou vilas que forem sedes de Comarca, e de cinco nos outros municípios.

§1º. – Para substituir o Intendente haverá dois vices Intendentes, com designação de 1º e 2º.

§2º. – Na falta ou impedimento do Intendente e seus substitutos a Câmara Municipal nomeará quem exerça interinamente as funções de Intendente.

Artigo 49. – Os vereadores, Intendentes e o Vice Intendentes serão eleitos na mesma ocasião por sufrágio direto e por pluralidade de votos e servirão durante quatro anos, não podendo ser reeleito o Intendente e seus substitutos.

O Município de Cáceres foi desmembrado do município de Cuiabá em 26 de junho de 1850, na vigência da Constituição Imperial de 1824. Posteriormente, denominado São Luiz do Paraguay, em seguida São Luiz de Cáceres e finalmente, pelo Decreto-Lei n.º 208, de 26.10.1938, passou a ser, simplesmente, Cáceres. Cujas denominação do nome da cidade foi realizada pelo ato de criação, da Lei Provincial n.º 01, de 28 de maio de 1859.

Entre 1940 e 2006, o IBGE indicou um crescimento populacional, com exceção do período intercensitário 1970-1980, quando ocorrem desmembramentos de novos municípios, principalmente entre 1991 e 1996, que ocasionaram perdas populacionais pelo surgimento de municípios desmembrados de Cáceres. Com relação à tendência de expansão urbana, foi definido em setembro de 2009 que o perímetro urbano teria 7132,9566 hectares e a zona de expansão urbana 8219,1383 hectares. Comparando a ocupação da área urbana em 2009 com a atual não se observa crescimento ou ocupação significativa no período. Haja vista que foram construídos poucos loteamentos a partir de 2009.

O Município de Cáceres foi criado em 28 de maio de 1859, pela Lei n.º 1, com área territorial de 24.612Km², situa-se à margem direita do Rio Paraguai, e tem predomínio do ambiente pantaneiro devido ao pantanal recobrir 50,7% (12.371 km²) da área territorial. Limita-se ao Norte com os Municípios de Glória d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Curvelândia, Lambari d'Oeste e Porto Estrela; ao Sul, com o Município de Poconé, República da Bolívia e Corumbá; a Leste, ainda com Poconé; a Oeste, também com a República da Bolívia e Porto Esperidião. Configura-se como um sistema ambiental e, a partir do ano de 2000 foi considerado pela UNESCO como patrimônio da humanidade.

Os levantamentos da Comissão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do ano 2010, afirma que no ano de 1970, Cáceres tinha uma população essencialmente rural, com um total de 85.699 habitantes. Destes, 80,4% (oitenta vírgula quatro por cento), ou seja, 68.908 habitantes residiam na Zona Rural e 19,6% (dezenove vírgula seis por cento), ou seja, 16.791 habitantes residiam na Zona Urbana.

Com relação à densidade demográfica da cidade, podemos observar as áreas com o número maior de habitantes, concentradas principalmente no centro, apresentando valores médios entre 4.001 a 10.427 hab/Km², algumas áreas próximas ao Rio Paraguai e nas suas proximidades com valores médios, de 2.001 a 4.000 hab/Km². E, áreas mais distantes do centro com densidade baixa, com população de até 2.000 hab/Km². No ano de 2010, de acordo com o IBGE, foram levantados 43 Bairros no Município de Cáceres. A população total naquele ano era de 88.427, sendo 71.772 na área urbana. E, a projeção para 2012 foi de 88.897 e para 2013, de 89.683 habitantes.

O estudo da realidade local parte da divisão do território em unidades territoriais, as quais expressam o destino que o município pretende dar as diferentes áreas da cidade. Assim, é fundamental o conhecimento dos aspectos físicos e naturais do Município de Cáceres³⁰. O fato é que novos bairros e loteamentos surgiram em 2010, como o Bairro Aeroporto, Loteamentos Grande Paraíso, Vila Haroldo, Jardim Guanabara, Residencial dos Bandeirantes e o Bairro de Santos Dumont. A cidade de Cáceres, conta atualmente com 39 bairros, como podemos observar na tabela abaixo.

TABELA 1 - BAIRROS DA CIDADE DE CÁCERES/MT/2014

Ordem	Bairro	População
1	Lavapés - Cáceres – MT	1.353
2	Dner - Cáceres – MT	1.834
3	Jardim Celeste - Cáceres - MT	1.108
4	Santa Izabel - Cáceres - MT	1.196
5	Maracanãzinho - Cáceres - MT	1.364
6	Vila Mariana - Cáceres - MT	2.745
7	COHAB Velha - Cáceres - MT	1.767
8	Monte Verde - Cáceres - MT	912
9	Cidade Alta - Cáceres - MT	753
10	Joaquim Murtinho - Cáceres - MT	2.318
11	Cavanhada II - Cáceres - MT	2.347
12	Cavanhada III - Cáceres - MT	2.179

³⁰ Relatório da Comissão do PDD (2010, p. 16).

13	Vila Nova - Cáceres - MT	1.246
14	Jardim Padre Paulo - Cáceres - MT	2.969
15	Betel - Cáceres – MT	635
16	Carrapatinho - Cáceres - MT	260
17	São Jorge - Cáceres - MT	401
18	Lobo - Cáceres – MT	259
19	Santos Dumont - Cáceres - MT	976
20	Jardim Guanabara - Cáceres - MT	2.446
21	Nova Era - Cáceres - MT	2.533
22	Vitória Régia - Cáceres - MT	2.203
23	Jardim do Trevo - Cáceres - MT	1.365
24	Jardim Marajoara - Cáceres - MT	1.761
26	Junco - Cáceres – MT	3.393
27	Santo Antônio - Cáceres - MT	1.215
28	Vila Real - Cáceres - MT	1.767
29	Garcez - Cáceres – MT	1.752
30	Jardim Imperial - Cáceres - MT	3.098
31	Jardim Paraíso - Cáceres - MT	1.503
32	Rodeio - Cáceres – MT	2.540
33	São Lourenço - Cáceres - MT	816
34	Santa Cruz - Cáceres - MT	2.113
35	Jardim São Luiz da Ponte - Cáceres - MT	1.749
36	São Miguel - Cáceres - MT	678
37	Centro - Cáceres – MT	5.017
38	Cavahada I - Cáceres - MT	2.289
39	Santa Rosa - Cáceres - MT	612

FONTE – ENGENHEIRO E URBANÍSTA DR. ADILSON DOS REIS.

Com os desmembramentos de diversos municípios até 1979, o censo demográfico demonstrava outra realidade. Já em 1980, 78,6% da população residente em Cáceres eram de mato-grossenses-grossenses, provavelmente nascidos no próprio município. Esta situação fica quase inalterada no censo de 1991, quando 77,1% dos residentes são naturais do Estado e, finalmente no último censo (2000), atingiu 74,7%.

Verifica-se que atualmente usam-se índices que revelam o perfil da distribuição de renda de um país, ou cidade tais como o coeficiente ou mesmo índices desenvolvidos pela sociologia, como o Índice de desenvolvimento humano- (IDH) – para se obter uma avaliação mais precisa do bem-estar econômico desfrutado por uma população.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PENUD 2012 ressaltou que o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser. O (IDH) foi criado pelos economistas Mahbud ul Hag e Amartya Sen, baseado no conceito de que as pessoas são a verdadeira riqueza das nações, mede a qualidade de vida dos países

para além de indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), conjunto dos bens e serviços produzidos no país. Leva em conta, além de renda (PIB *per capita*), saúde (expectativa de vida ao nascer), educação da população e questões ambientais.

O Brasil conta com IDH considerado elevado, ocupa o 84º lugar no mundo com o índice de 0,718%. Embora o IDH Brasileiro seja considerado elevado, nem todos os estados da federação contam com o mesmo privilégio. Na tabela abaixo são apresentados os Índices de Desenvolvimento Humano de Cáceres no ano de 1991, 2000 e 2010.

TABELA 2 – ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH/2010, 2000 E 1991.

Desenvolvimento Humano no município de Cáceres, ano base 2010, 2000 e 1991.	Percentual da população de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola	Percentual da população de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do fundamental ou que já concluiu o fundamental	Percentual da população de 15 a 17 anos com fundamental completo	Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo
2010	85,57	85,67	60,99	45,61
2000	63,56	58,62	34,33	21,5
1991	22,08	35,59	13,39	6,72
Desenvolvimento Humano no município de Cáceres, ano base 2010, 2000 e 1991 Ano.	Subíndice de frequência escolar da população jovem – IDHM Educação	Percentual da população de 18 anos ou mais com fundamental completo	Subíndice de escolaridade fundamental da população adulta – IDHM Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Dimensão Educação
2010	0,695	52,52	0,525	0,633
2000	0,445	35,96	0,36	0,415
1991	0,194	21,34	0,213	0,2

FONTE - Relatório de Diagnóstico/Prefeitura Municipal de Cáceres/UFMT/Termo 001/2013.

O território do Município de Cáceres é um mosaico formado pela convergência dos domínios da floresta amazônica e atlântica, cerrados e o chaco. Sua precipitação média está entre 1000 a 1400 mm anuais. Segundo Abreu *et al* (2001)³¹, a vegetação que recobre o pantanal é variada e para defini-la emprega-se a expressão: “Complexo do Pantanal”, designação que engloba diferentes fitofisionomias do tipo: cerrado; campo limpo; campo sujo; brejos com sua vegetação hidrófila, mata pluvial tropical subcaducifólia e outras. Pois, o município está inserido

³¹ ABREU, U. G. P; MORAES, A. S; SEIDL, A. F. Tecnologias Apropriadas para o Desenvolvimento Sustentado da Bovinocultura de Corte no Pantanal. EMBRAPA/CPAP: Corumbá. Documentos 24.2001.

nas depressões e planícies com altitudes entre 85 e 200 metros de altitude, onde o clima pode ser classificado como tropical megatérmico sub-úmido. Onde existe uma nítida diminuição dos totais de chuvas (1200 a 1500 mm), bem como um aumento nas perdas superficiais da água por evapotranspiração (aproximadamente entre 1350 a 1450 mm). As temperaturas médias anuais oscilam entre 25°C e 26°C, enquanto as máximas ultrapassam, frequentemente, 35°C durante quase o ano todo e o período seco se prolonga de abril/maio a setembro/outubro. (MORENO E HIGA apud REIS– PPD/2010, p. 19-20).

As nascentes do Rio Paraguai estão no complexo da Chapada dos Parecis, próximo ao Município de Diamantino e drena, juntamente com seus afluentes, o Pantanal, com duas importantes estações ecológicas: A Serra das Araras, onde preserva amostra significativa de ecossistema em estado não alterado, bem como usos da área em pesquisas e educação conservacionista. E, a área de conservação Taiamã que tem como objetivos, preservar o ecossistema do Pantanal nesta ilha fluvial, para propiciar o desenvolvimento de atividades científicas. Com relação às divisões internas do Município, podemos dizer que Cáceres possui os distritos de Caramujo, Vila Aparecida, Horizonte d'Oeste e o da Nova Cáceres, antigo assentamento Sadia.

Cáceres é uma cidade de pequeno porte que se situa à margem direita do Rio Paraguai, tem predomínio do ambiente pantaneiro, devido ao pantanal recobrir 50,7% (12.371 km²) da área territorial municipal, configurando como principal sistema ambiental. Na paisagem urbana cacerense existe apenas uma única edificação com vários pisos, isto é, um único edifício com mais de três andares. Enquanto a expansão urbana ocorreu sem critérios de controle surgindo grandes vazios no traçado da cidade.

Com relação à estrutura fundiária e a ocupação do solo na cidade de Cáceres, de acordo com o estudo realizado pela Comissão do CPDP (2010, p. 40), o perímetro urbano de Cáceres compreende **69.835.961m²**, com 40.876 imóveis. Destes, 24.588 são residenciais; 2.702 são comerciais; 1050 são institucionais; e 12.446 são imóveis baldios. Isto é, vazios urbanos, conforme podemos ver na tabela abaixo. O que chama atenção na tabela acima é a presença de 12.446 terrenos baldios, num total de 30% da área de cobertura da vigilância sanitária. Os dados do Município de Cáceres cadastram 31.676 imóveis, sendo que 30,2% não são edificados.

TABELA N. 3 - TIPOS DE IMÓVEIS URBANOS EM CÁCERES/2007

TIPOS DE IMÓVEIS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Residenciais	24.588	60,15%
Comerciais	2.702	6,15%
Institucionais	1.050	2,56%
Baldios	12.446	30,44%
Outros	90	0,22%
Total	40.876	100%

Vigilância Sanitária de Cáceres, 2007.

No que se refere à regularidade fundiária, dos 117 (cento e dezessete) loteamentos identificados, 11 (onze) estão irregulares, dos quais, 5 (cinco) são resultados de invasões. Por outro lado, a população confunde os nomes dos loteamentos com a denominação oficial dos bairros. No perímetro urbano encontramos, principalmente no centro da cidade, especificamente na área de tombamento, um grande número de imóveis abandonados. Inclusive a antiga sede do Município que até pouco tempo era a Câmara de Vereadores.

A paisagem urbana de Cáceres é plana. Não se constata estruturas verticais significativas. O tipo de domicílio predominante casa, é o predominante, estando acima do percentual nacional e estadual, como podemos ver na tabela seguinte e, para os demais municípios da de influência.

TABELA N. 4 - Domicílios particulares permanentes por tipo, no Brasil, Mato Grosso e Cáceres/MT.

Município	Tipo de domicílio							
	Casa		Apartamento		Cômodo		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Brasil	40.018.373	89,34	4.298.980	9,6	477.748	1,07	44.795.101	100
M. Grosso	612.424	94,82	21.773	3,37	11.708	1,81	645.905	100
Cáceres	20958	98,36	108	0,51	242	1,14	21.308	100

Fonte – IBGE/CENSO DEMOGRÁFICO, 2000.

Não se percebe, na atual paisagem urbana, obras de edificações com vários pisos. Isto ocorre em razão da baixa renda da população, pela grande oferta de lotes vazios, inclusive nos bairros centrais, pela relativa baixa violência urbana, que não cria insegurança para a cidadania que vive em casas térreas. Predomina o uso do solo para fins residenciais e residenciais misto, como em outras cidades pequenas e de médio porte. Áreas destinadas para uso industrial, embora subutilizadas e com pequenas invasões, são bem caracterizadas.

Os serviços institucionais públicos, estão bem localizados, tais como: o quartel do Exército; a UNEMAT; o Foro da Comarca de Cáceres. Assim como, todo o entorno da Prefeitura Municipal, onde se encontram várias instituições públicas, o

trecho da travessia urbana da BR-70, entre o terminal rodoviário do Araguaia e as proximidades da ponte sobre o Rio Paraguai. Também se caracterizam como áreas de uso característico, como se demonstra na síntese numérica da situação urbana abaixo.

TABELA N. 5_ORDENAÇÃO URBANA

ASPECTOS RELEVANTES	QUANTIDADE	U. DE MEDIDA
Área do perímetro urbano	69.835.961	M2
Áreas de loteamentos regulares	27.421.559	M2
Áreas de loteamentos irregulares	2.543.031	M2
Áreas invadidas	7.324.752	M2
Área do Distrito Industrial	4.044.227	M2
Áreas não edificadas em bairros	12.446	Lotes
Total de imóveis residenciais	24.588	Unidades
Total de imóveis urbanos	40.876	Unid.
Áreas na cota inferior a 130 metros de altitude	543.393	M2
Área urbanizada fora do perímetro urbano	1.434.896	M2
Vias urbanas pavimentadas	126,68	KM
Vias urbanas asfaltadas	116,57	KM
Vias urbanas com bloquetes	10,11	KM
Vias urbanas não pavimentadas	307,35	KM
Praças existentes	381.534	M2
Praças projetadas	38.723	M2
Praças previstas	38.322	M2

FONTE – PESQUISA COOTRADE, 2007.

O perímetro urbano de Cáceres vem crescendo, a cada ano surgem novos loteamentos e bairros, a paisagem urbana é plana, não se constata estruturas verticais significativas, isto talvez ocorra pela baixa renda da população, pela grande oferta de lotes vazios inclusive nos bairros centrais, pela relativa baixa violência urbana, que não cria insegurança para a cidadania que vive em casas térreas.

A peculiaridade do polo de saúde deixa uma marca no centro da cidade com uma região de concentração de hospital, laboratórios, clínicas médicas de especialistas, farmácias, etc., com uma área bem definida de serviços de saúde; os serviços institucionais públicos, também estão bem caracterizados, como o quartel do exército, áreas da UNEMAT, setor jurídico e todo o entorno da Prefeitura Municipal (COC), com várias instituições públicas e o Hospital Regional, também caracterizam áreas de uso bem característicos; o trecho da travessia urbana da BR-70, entre o terminal rodoviário do Araguaia e as proximidades da ponte sobre o rio predomínio de residências com pequeno comércio serviços e micro-indústrias.

A área urbana está caracterizada com uma área de serviços de apoio ao transporte, pois, ao longo do mesmo situam-se postos de gasolina, oficinas mecânicas, borracharias, hotéis, porto, restaurantes, algumas indústrias, áreas lineares de comércio e serviços, temos ao longo da Avenida Nossa Senhora do Carmo, Avenida Talhamares, Avenida Santos Dumont, Avenida Sete de Setembro, parte da Avenida Getúlio Vargas, Rua dos Verduzeiros, Rua das Camélias, parte da Avenida S. João, parte da Gen. Osório, como parte da Rua Padre Casemiro e da Rua Antônio João, são importantes eixos de mobilidade urbana e de abastecimento das áreas residenciais de seu entorno; e finalmente, com características de serviços diversos, tendo maior predomínio do comércio, temos a R. Coronel Faria R. Almirante Corbelino, Rua da Boa Vista, costeando a margem do rio.

3.2 A Lei Orgânica de Cáceres

Diante da descentralização federalista brasileira, o Município passou a ser pessoa jurídica de direito público interno e possuidora de autonomia, face à tríplice capacidade que lhe é atribuída pela Carta Maior. No que concerne à possibilidade de se auto legislar, concordamos com o entendimento, também preconizado por Regina Maria Macedo Nery Ferrari, segundo o qual a lei orgânica municipal seria sua "Constituição Municipal". Consequentemente, o texto constitucional estabelece que o Município 'reger-se-á por lei orgânica, uma espécie de Constituição Municipal, o que indica por si, a sua autonomia, mas ainda acrescenta a previsão do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores (*autoridades próprias*), escolhidos em eleições diretas, de competências próprias, tais como 'legislar sobre assuntos de interesse local', 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber'. Sobre tais negócios disporá a Câmara de Vereadores (*legislação própria*).

O Município alcançou a plenitude de sua autonomia, somente após a Constituição de 1988. Sendo ente federativo autônomo, o Município, explica Petrônio Braz, "subordina-se aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e aos preceitos da Constituição do Estado".

O artigo 29 da Constituição Federal determina que: "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal". Enquanto o artigo 182, § 1º estabelece que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal,

obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. E, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A Lei Orgânica do Município de Cáceres, promulgada no ano de 1990, no artigo 1º, faz uma síntese do que se espera do Município, assim como dos seus objetivos, na seguinte forma:

O Município de Cáceres, localizado na fronteira com o país vizinho da Bolívia, confrontando com o Estado de Mato Grosso do Sul, abrangendo vasta área do Pantanal Mato-grossense, em união indissolúvel ao Estado de Mato Grosso e à República Federativa do Brasil, constituindo dentro do estado democrático de direito, em esfera do governo local, objetiva, na sua área territorial e competência, o seu desenvolvimento, fundada na sua autonomia político-administrativa, a dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político, exercendo seu poder por decisão dos munícipes pelos representantes eleitos nos termos desta Lei Orgânica, das Constituições Federal e Estadual

O artigo 41 trata do processo legislativo que compreende a elaboração de emenda à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O Capítulo V da Lei Orgânica do Município de Cáceres insere as ações a serem realizadas a fim de que a propriedade exerça a sua função social na forma definida no artigo 5º, conforme abaixo descrito.

Lei Orgânica do Município de Cáceres:

Art. 5º - A propriedade cumpre sua função social quando, respeitadas as funções sociais da cidade:

I - for utilizada para o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos fundamentais individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social;

II - houver compatibilidade de seu uso com a infra-estrutura, equipamentos e serviços disponíveis;

III - houver compatibilidade de seu uso com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

IV - houver compatibilidade de seu uso com a segurança, bem estar e a saúde de seus moradores, usuários e vizinhos.

O artigo 43 da Lei Orgânica prevê que, são objetos de lei complementar:

(...);

II – o Código de Obras;

III – Código de Posturas;

IV – Código de Vigilância Sanitária; Código de Defesa do Meio Ambiente;

O inciso VI do artigo 43 da LOM, afirma que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e as demais legislações que modifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com o assunto.

Enquanto o artigo 61 diz que são crimes de responsabilidade, definidos em lei especial e apearados com a perda do mandato, os atos do Prefeito que atentem contra:

- (...);
- III – o cumprimento das normas constitucionais, leis e decisões judiciais.
- O artigo 74 diz que é competência privativa do Prefeito:
- IV - iniciar o processo legislativo, nos casos e na forma prevista nas Constituições Federal e Estadual, e nesta Lei Orgânica;
- (...);
- XXV – aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento para fins urbanos.

O artigo 99. O município manterá os livros que forem necessários aos seus registros e obrigatoriamente os de:

- (...);
- XII – tombamento de bens imóveis;
- XIII – registro de loteamentos aprovados.

Seguindo-se com os conteúdos dos artigos 104 até o artigo 200, referindo-se às políticas urbanas. Uma das mais importantes determinações desta Lei Orgânica para o tema desta pesquisa está no artigo 150 quando trata a propriedade e a função social da propriedade como princípios da ordem econômica, como se verifica na transcrição do texto abaixo.

Artigo 150 - O Município, dentro de sua competência constitucional assegurará a todos, dentro dos princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e livre iniciativa, conciliando a liberdade de iniciativa, com os superiores interesses da coletividade, observados os seguintes princípios:

- I - a autonomia municipal;
- II - a propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência

De forma que a Lei Orgânica de Cáceres trata da Política Urbana a partir do artigo 193 a 197. O artigo 193 assim determina:

Artigo 193 - A política do desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade, e de seus bairros, dos distritos e dos aglomerados urbanos, e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tratando-se o Plano Diretor do instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana é relevante citar o previsto no artigo 194 da Lei Orgânica, para o presente trabalho:

Artigo 194 - O Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado aprovado pela Câmara Municipal é o instrumento básico da política e do desenvolvimento da expansão urbana.

§ 1º. É atribuição exclusiva da Prefeitura Municipal, por meio de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a conclusão de sua posterior implementação. (*Redação dada pela Emenda nº 13/2003*).

§2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

§ 3º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, 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: (*redação dada pela Emenda nº 13/2003*).

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre propriedade predial territorial urbana progressivo no tempo.

§ 4º - Os imóveis urbanos desapropriados pelo município, serão pagos com prévia e justa indenização em dinheiro.

Os vazios urbanos, em sua maioria, encontram-se na zona de expansão urbana e limitrófes com a zona rural. De forma que, o disposto nos artigos 195, 196 e 197, é determinante na contemplação de atividade rural produtiva, a questão do acesso à moradia pela usucapião urbano.

Artigo 195 - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município contemplará área de atividades rural produtiva, respeitada as restrições decorrentes da expansão urbana.

Artigo 196 - A política urbana consubstanciando as funções sociais da cidade, visará o acesso de todo cidadão à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à energia elétrica, à iluminação pública, à comunicação, à educação, à saúde, ao lazer, e ao abastecimento e à segurança, assim como à preservação do patrimônio e cultura.

Artigo 197. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (*redação dada pela Emenda nº 13/2003*).

§ 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, não sendo reconhecido esse direito ao mesmo possuidor mais de uma vez. (*redação dada pela Emenda nº 13/2003*).

§ 2º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (*redação dada pela Emenda nº 13/2003*).

A Lei Orgânica trata da habitação a partir do artigo 198 a 200, conforme se verifica abaixo:

Artigo 198 - O Município se incumbem de promover e executar programas de construção de moradias populares, e garantir condições habitacionais e infra-estrutura urbana e as de saneamento básico e transporte, assegurando-se sempre um nível compatível com a dignidade da pessoa humana.

Parágrafo Único - O poder público municipal dará apoio à criação de cooperativas e de outras formas de organização que tem por objetivo a realização dos programas de habitação popular.

Artigo 199 - A lei estabelecerá a política municipal de habitação e saneamento, e deverá prever a articulação e integração das ações do poder público e a participação das comunidades organizadas através de suas entidades representativas bem como, os instrumentos institucionais e financeiros de sua execução.

Artigo 200 - O Município com a colaboração da sociedade, promoverá e executará programas de interesse social que vise, prioritariamente a:

- I - solução do "déficit" habitacional e os problemas de sub-habitação;
- II - dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;
- III - regularização fundiária.

Conseqüentemente, ficam evidenciados os pontos mais importantes da Lei Orgânica para o tema, haja vista que no plano jurídico, o fim do Estado é a promoção do bem público. Entendendo-se por esta expressão os meios e elementos indispensáveis a que a população possa satisfazer suas legítimas necessidades, mediante um serviço público de qualidade, no caso, um serviço geral que vise atender a coletividade como um todo, indivisível, mantido por impostos, e não por taxas ou preço público. Pois, as maiorias dos bairros da cidade de Cáceres, principalmente àqueles ocupados irregularmente, são desprovidos de equipamentos urbanos de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica, telefone e canalização das águas pluviais. Assim como, de equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde e lazer.

Como afirma Levin (2008)³², diante da previsão do § 2º do art. 182 da Constituição Federal, não é possível ignorar-se a imprescindibilidade da existência do plano diretor para a plena aplicação do princípio em testilha. Tal idéia demonstra o desacerto das opiniões que afirmam que a previsão da necessidade de promulgação da lei instituidora do plano diretor acabaria por reduzir a eficácia do princípio constitucional da função social da propriedade urbana. Trata-se, ao contrário, de assegurar a concretização da norma principiológica, de garantir que seja de fato respeitada, a partir do resultado do processo descentralizado e democrático de elaboração do plano diretor.

3.3 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Cáceres

³² Levin, Alexandre. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC/SP. 2008.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 182, § 2º, determina que a propriedade urbana, cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.

O Município de Cáceres em cumprimento ao comando constitucional aprovou em 29 de dezembro de 2010 a Lei Complementar nº 90, que institui a atualização do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, nos termos do Capítulo III da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que no artigo 39 diz:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa 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 no artigo 2º desta Lei. BRASIL (Lei 10.257/2001).

O artigo 40 da Norma Geral urbanística determina que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O objetivo deste trabalho é analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos. Objeto este que é tratado pelo artigo 42 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que determina:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I - 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, na forma do artigo 5º desta Lei;
II - as disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
III - o sistema de acompanhamento e controle.

O artigo 5º do Estatuto da Cidade que diz: Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

O Município de Cáceres, em cumprimento a esta determinação, instituiu a Lei Complementar nº. 90 de 29 de dezembro de 2010, que atualiza o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres.

A Constituição Federal determina: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. O Estatuto da Cidade diz que o plano diretor é parte integrante do processo

de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes nele contidas, e que o mesmo deve englobar o território do Município como um todo.

O artigo 11 do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Cáceres³³, assim expressa:

Art. 11 - Constituem objetivos gerais do Plano Diretor Participativo do Município de Cáceres:

(...);

IV adotar instrumentos de política urbana constante do Estatuto da Cidade;

(...);

XIII – instituir um sistema de gestão democrática do desenvolvimento municipal, de modo a assegurar ampla participação da população na formulação das políticas, planos e programas setoriais presentes nas diretrizes e prioridades do Plano Diretor.

Com relação ao conteúdo mínimo a ser previsto no plano diretor, a Lei Complementar n.º 90/2010 (PDDU de Cáceres) trata da delimitação do perímetro urbano no artigo 59, que determina:

Art. 59. O território do Município de Cáceres divide-se, para fins de delimitação do perímetro urbano, de parcelamento e de uso e ocupação do solo, conforme instrumento próprio será definido a partir dos seguintes critérios.

I – cobertura vegetal existente;

II – condições gerais dos recursos hídricos

III – existência de processos erosivos;

IV – tipologia das aglomerações urbanas;

V – grau de intervenção antrópica;

VI – influência das atividades antrópicas sobre o meio ambiente.

Os artigos 72 e 73 tratam da sua implementação, determinando que:

Art. 72 - A Secretaria de Obras e Serviços Urbanos será implementada, com a criação de corpo técnico especializado, para exercer as funções de órgão municipal coordenador e fiscalizador do Plano Diretor e encaminhamento dos planos e projetos setoriais, em estreita articulação com as demais secretarias e os vários setores.

Art. 73 - A Secretaria de Obras e Serviços Urbanos é responsável pelo ordenamento territorial do município, com implementação das seguintes ações, observadas as diretrizes estabelecidas neste Plano Diretor, em

³³ Lei Complementar n.º 90, de 29 de dezembro de 2010, institui a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, do capítulo III da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e do Título IV, Capítulo V da Lei Orgânica do Município de Cáceres. No artigo 5º estabelece que “A propriedade cumpre a sua função social quando, respeitadas as funções sociais da cidade: I for utilizada para o atendimento as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos fundamentais individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social; II – houver compatibilidade de seu uso com a infra-estrutura, equipamentos e serviços disponíveis; III – houver compatibilidade de seu uso com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural; IV – houver compatibilidade de seu uso com a segurança, bem-estar e a saúde de seus moradores, usuários e vizinhos.

especial as diretrizes e legislação ambientais e o Macrozoneamento Ambiental Municipal:

- I - revisão da Lei do Perímetro Urbano do distrito-sede;
- II - elaboração da Lei de Perímetro Urbano para os demais distritos;
- III - revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano;
- IV - elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano;
- V - revisão do Código de Posturas Municipais;
- VI - revisão do Código de Obras;
- VII - revisão da divisão territorial dos bairros da sede municipal.

O artigo 74, prevê:

Art. 74 - São instrumentos de implementação do Plano Diretor:

- I - As Diretrizes Orçamentárias;
- II - Os Planos Plurianuais;
- III - s Orçamentos Anuais;
- IV - A legislação referente a:
 - a) delimitação do Perímetro Urbano da sede e demais distritos do município;
 - b) Parcelamento do Solo Urbano
 - c) Uso e Ocupação do Solo Urbano
 - d) Código de Obras;
 - e) Código de Posturas;
 - f) Código Ambiental;
 - g) Zoneamento Municipal Ecológico;
 - h) divisão territorial dos bairros da sede municipal;
 - i) Código Tributário.
- V - A legislação regulamentadora dos seguintes planos setoriais:
 - a) Plano Municipal de Saúde;
 - b) Plano Municipal de Turismo;
 - c) Plano Municipal de Proteção Legal e Incentivo à Preservação dos Bens Móveis, Imóveis e Imateriais;
 - d) Plano Municipal de Abastecimento de Água;
 - e) Plano Municipal de Esgotamento Sanitário;
 - f) Plano Municipal de Drenagem Urbana;
 - g) Plano Viário Municipal;
 - h) Plano Municipal de Transportes e Trânsito.
- VI - os instrumentos jurídicos e políticos estabelecidos no artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Estabelece o ESTATUTO DA CIDADE - guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2005, p. 41), que para a implementação do Plano Diretor se deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade; a partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias, através de macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade.

O Capítulo III, do Plano Diretor de Cáceres, trata dos instrumentos jurídicos e políticos, quando no artigo 81 determinam: “A intervenção do Poder Público Municipal, visando garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, tem como finalidade”:

- I – recuperar em benefício coletivo a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular;
- II – planejar e controlar a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo urbano de forma harmônica com o meio ambiente e com a infraestrutura e serviços urbanos existentes;
- III – gerar recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento e impermeabilização do tecido urbano e para a implementação de infraestrutura em áreas não servidas;
- IV – promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos;
- V – a melhoria da paisagem urbana, a preservação dos sítios históricos, dos recursos naturais e da recuperação de áreas degradadas ou deterioradas, visando um ambiente salubre e com qualidade de vida;
- VI – o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação as faixas de renda média e baixa;
- VII – implantar áreas sob o regime urbanístico específico;
- VIII – condicionar a utilização do solo, subsolo e espaço aéreo urbano aos princípios de proteção e valorização do meio ambiente.

O artigo 82 da Lei do PDU de Cáceres, afirma que: “não cumprem a função social da propriedade urbana no Município de Cáceres, por não atender às exigências fundamentais de ordenação do meio urbano”:

- I – os terrenos ou glebas totalmente desocupados;
- II – os terrenos ou glebas que apresentem área construída inferior a 0,1 (um décimo) de sua superfície;
- III – os terrenos ou glebas que apresentem atividade urbana sem licenciamento regular pelo Município;
- IV – as edificações não aprovadas pelo Município;
- V – as edificações que estejam desocupadas há mais de 05 (cinco) anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

§ 1º - Não estão sujeitos ao estabelecido nos incisos I e V deste artigo:

- I – os terrenos com área igual ou inferior a 360m² (trezentos e sessenta metros quadrados), que constitua a única propriedade do titular no Município;
- II- os terrenos situados em áreas de risco, às margens de rios e córregos, em áreas em processo adiantado de erosão ou que apresentem declividades superiores a 30% (trinta por cento) em mais de 90% (noventa por cento) de sua superfície, por necessitarem de prévia caracterização e solução de problemas.

A legislação, as licenças, a fiscalização e a imposição de sanções constituem os meios básicos pelos quais o Poder Público Municipal tem o dever e o direito de realizar o controle do uso do solo. Evitar a utilização inadequada nos imóveis urbanos. Não somente as normas urbanísticas, mas, sobretudo, a fiscalização e a sensibilidade do governante às reclamações dos administrados permitirão impedir uso inadequado de imóveis urbanos, de forma a evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, é regra que tem por fim garantir o bem estar e a

qualidade de vida das pessoas que habitam ou trabalham nas vizinhanças, principalmente para não deixar que se degradem grandes áreas ou se consolidem os usos indevidos dos espaços urbanos, gerando o que erradamente se vem denominando, erradamente, de *vocação* do lugar.

O artigo 84 estabelece que a regulamentação dos instrumentos jurídicos políticos de que trata o artigo 81 depende de lei. Contudo, até a presente data não foram criadas. Apesar de constar no artigo 80 que constitui base indispensável para a elaboração e implementação das políticas públicas, tais como, planos, programas e projetos setoriais. Em especial, o ordenamento territorial.

No que se refere aos instrumentos de implementação do Plano Diretor que incidem diretamente no combate à especulação imobiliária e o combate à formação dos vazios urbanos. Ou seja, do parcelamento, edificação ou utilização compulsória, objeto de estudo deste trabalho, são tratados nos artigos 85, 86 e 87, abaixo transcritos.

Art. 85 - São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do artigo 5º e 6º do Estatuto da Cidade, os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Zona de Adequação Ambiental do distrito - Sede de Cáceres.

§ 1º Considera-se subutilizado ou não utilizado as propriedades que não cumprem a função social, conforme estabelecido no artigo 80;

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo Municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º - Os proprietários notificados deverão, no prazo máximo de 01 (um) ano a partir do recebimento da notificação, protocolizar pedido de aprovação e execução do projeto de aproveitamento do imóvel, envolvendo parcelamento, edificação ou utilização;

§ 5º - As obras decorrentes do projeto de aproveitamento aprovado deverão ser iniciadas no prazo máximo de 02 (dois) anos, a contar da aprovação;

§ 6º - Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, localizados em terrenos objeto da notificação prevista no parágrafo 3º do presente artigo, os projetos poderão ser executados em etapas, aplicando para cada etapa os prazos previstos nos parágrafos 4º e 5º retro, desde que os projetos sejam aprovados na íntegra, juntamente com o cronograma de execução de todas as etapas;

§ 7º - A transmissão do imóvel, por ato intervivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, que estão previstas neste artigo, sem interrupção dos prazos estabelecidos;

§ 8º - Fica facultado aos proprietários de imóveis de que trata este artigo propor ao Município o estabelecimento de Consórcio Imobiliário, conforme disposição do artigo 46 do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da cidade no artigo 5º determina: Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. O problema é que até a presente data esta lei não foi elaborada, apesar de sua previsão no Plano Diretor Urbano de Cáceres, como acima exposto. Fato este que demonstra o elevado índice de inércia do Poder Público municipal no cumprimento da função social da propriedade. Pois, o plano diretor de Cáceres, assim como o da maioria dos municípios brasileiros, contém contradição permanente entre ordem urbanística e gestão. Haja vista que o planejamento, através de planos diretores e de zoneamento, estabelece uma cidade irreal, que não se relaciona com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte da sua população urbana tem baixíssima renda e nula capacidade de investimento numa mercadoria cara, o espaço construído.

O perímetro urbano de Cáceres vem crescendo e a cada ano surgem novos loteamentos e bairros. A paisagem urbana é plana e não se constata estruturas verticais significativas. Isto talvez ocorra pela baixa renda da população, pela grande oferta de lotes vazios, inclusive nos bairros centrais. Tem-se, também, relativa baixa violência urbana, daí a pouca insegurança para a cidadania que vive em casas térreas. Os tipos de loteamentos existentes são regulares, mas, há muitos irregulares ou mesmo de invasão. Todavia, predomina o uso do solo para fins residenciais e residenciais misto, como em outras cidades pequenas e de porte médio, pode ser visto. No entanto, já se distingue na paisagem urbana áreas especializadas. Assim, áreas destinadas para uso industrial, embora subutilizadas e com pequenas invasões, são bem caracterizadas.

A peculiaridade do polo de saúde deixa uma marca no centro da cidade com uma região de concentração de hospital, laboratórios, clínicas médicas de especialistas, farmácias, etc., com uma área bem definida de serviços de saúde. Os serviços institucionais públicos, também estão bem caracterizados, como o quartel do exército, áreas da UNEMAT, setor jurídico e, todo o entorno da Prefeitura Municipal (COC), com várias instituições públicas e o Hospital Regional, também

caracterizam áreas de uso bem característicos. O trecho da travessia urbana da BR-70, entre o terminal rodoviário do Araguaia e as proximidades da ponte sobre o rio há o predomínio de residências com pequeno comércio, serviços e micro-indústrias.

O Plano Diretor de Desenvolvimento caracteriza uma área de serviços de apoio ao transporte, pois, ao longo do mesmo situam-se postos de gasolina, oficinas mecânicas, borracharias, hotéis, porto, restaurantes, algumas indústrias, áreas lineares de comércio e serviços, Temos ao longo da Avenida Nossa Senhora do Carmo, Avenida Talhamares, Avenida Santos Dumont, Avenida Sete de Setembro, parte da Avenida Getúlio Vargas, Rua dos Verdureiros, Rua das Camélias, parte da Avenida S. João, parte da Rua Gen. Osório, bem como parte da Rua Padre Casemiro e da Rua Antônio João, importantes eixos de mobilidade urbana e de abastecimento das áreas residenciais de seu entorno; e finalmente, com características de serviços diversos, tendo maior predomínio do comércio, temos a Rua. Coronel Faria Rua. Almirante Corbelino, Rua da Boa Vista, costeando a margem do rio.

A estrutura fundiária de Cáceres, não difere muito da estadual. As grandes propriedades ocupam mais de 70% do total da área dos imóveis cadastrados pelo INCRA em Cáceres e, no MT são 73,6%. O tamanho médio da grande propriedade em Cáceres é de 4.973 há maior do que no MT, que é de 4.472 há. Na categoria minifúndios, os mesmos ocupam 2,3% da área total de imóveis em Cáceres e no MT apenas 2,0%. Os minifúndios em Cáceres têm um tamanho médio de 35,2 ha e no estado de Mato Grosso de 38 ha. O que evidencia a necessidade de se buscar uma reforma agrária.

O processo de ocupação do atual território do Município de Cáceres se inicia com as expedições dos bandeirantes que objetivaram descobrir riquezas no interior do país e no comércio de ameríndios como escravos. A expansão até a configuração atual é resultado desse processo de interiorização dos exploradores. Assim, a exploração vegetal, mineral, produção agrícola e comercial foram formas utilizadas para abastecer o mercado europeu e Mato Grosso também contribuiu para esse comércio mercantilista, a partir do século XVIII com as descobertas de ouro nas minas de Cuiabá.

O município de Cáceres recebeu intensa migração e tornou-se “polo colonizador”. Devido a esses fluxos migratórios atraídos por terras com preços inferiores aos do Sul e Sudeste, por áreas de colonização estaduais e pela

possibilidade de ocupação (processo de colonização estatal e privada), as atividades produtivas tiveram grande aceleração e “as terras além do Rio Paraguai, à margem direita da rodovia no sentido Cuiabá-Porto Velho, começaram a ser povoadas”. Cáceres (1960-1979) passou a ter uma ligação rodoviária permanente ligando Cáceres e Cuiabá em 1950, assim como a construção de pontes sobre os rios Cabaçal e Paraguai facilitando a migração iniciada na década de 1950 que se intensifica nas duas próximas décadas (1960-1970).

Segundo Carvalho Pinto (2014), o estudo da realidade local se processa a partir do zoneamento urbano³⁴ que atribui a cada terreno sua destinação com vistas a assegurar à população uma boa qualidade de vida, independente de sua faixa de renda, atribuindo a cada função e a cada indivíduo o seu devido lugar. Permite uma previsibilidade no tempo e permanece como uma ferramenta de organização do espaço da cidade. Algumas iniciativas municipais têm tentado soluções para o problema da habitação popular através da criação de zonas destinadas especificamente para esse fim. Diz ainda o autor que as normas de zoneamento são de reserva de lei, enquanto que a fixação da zona pode ser realizada por Decreto.

O macrozoneamento é o principal instrumento do urbanismo que atribui a cada terreno sua destinação precisa, com vistas a assegurar à população uma boa qualidade de vida, independentemente de sua faixa de renda. Conforme Silva (2010, p. 233).

O zoneamento de uso do solo, dito também zoneamento urbano e, ainda, zoneamento funcional é uma expressão de sentido largo que deve ser entendida como “instrumento legal utilizado pelo Poder Público, para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar geral”; ou, ainda, como “a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população”.

³⁴ “O zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo o seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer. Mas, se a força das coisas diferencia a habitação rida da habitação modesta, não se tem o direito de transgredir regras que deveriam ser sagradas, reservando só para alguns favorecidos da sorte o benefício das condições necessárias para uma vida sadia e ordenada. É urgente e necessário modificar certos usos. É preciso tornar acessível para todos, por meio de uma legislação implacável, certa qualidade e de bem-estar, independentemente de qualquer questão de dinheiro. É preciso impedir, para sempre, por uma rigorosa regulamentação urbana, que famílias inteiras sejam privadas de luz, de ar e de espaço”. (CARVALHO PINTO, 2014, p. 148).

Nos conceitos acima, incluem-se os institutos relativos ao zoneamento de uso do solo como os referentes a ocupação do solo. Outros fazem a distinção, mas empregam o termo “zoneamento” em tres sentidos: zoneamento de densidade de população, que seria o resultado da combinação do zoneamento de uso com o zoneamento do volume das edificações. É a fixação dos índices de aproveitamento do terreno mais adequados para as edificações destinadas aos diferentes usos, nas diversas zonas, permite um zoneamento do volume das edificações, que, combinado com o zoneamento de uso e as exigências de área de terreno por moradia, possibilitará um zoneamento aproximado da densidade de população.

O Guia da Cidade (2005) define no âmbito local os zoneamentos destinados para os mais pobres, o espaço da política habitacional e a gestão da ilegalidade. Produzidos de forma autoconstruída nos espaços “que sobram” da cidade regulada, ou seja, áreas vedadas para o estabelecimento dos mercados formais, como as beiras do Rio Paraguai e áreas de preservação ambiental.

Cabe ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF-30, IX). A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF-31). E, que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (CF-31, §1º). Todavia, no Município de Cáceres o controle do solo urbano está regulamentado pela Lei Complementar n.º 19, de 21 de dezembro de 1995 (Código de Óras e Posturas), que em seu artigo 1º, determina:

Art. 1º - As edificações no solo urbano no Município de Cáceres são regulamentadas pela presente Lei, observadas no que couberem as disposições das Legislações Federal e Estadual pertinentes a matéria e os materiais utilizados deverão satisfazer as normas compatíveis com o seu uso na construção, atendendo o que dispõe a ABNT em relação a cada caso.

Ao discorrer sobre a inexistência de planejamento para a implementação de políticas públicas e da falta de efetividade do plano diretor municipal, Dias (2010, p. 83) evidencia que:

(...) ainda não existe uma política de desenvolvimento urbano que expresse o sistema federativo harmônico, funcional, eficaz e coerentemente integrado, da mesma forma, no âmbito municipal, o planejamento ainda não

é visto como importante ferramenta para o enfrentamento dos complexos problemas urbanos.

Isto em consequência das políticas públicas serem realizadas aleatoriamente e o plano diretor, instituto primordial para tratar as diretrizes e regras para a implementação de políticas de desenvolvimento e expansão urbana, ainda não ganhou a relevância necessária nos municípios brasileiros.

A falta de aplicabilidade, de efetividade dos planos diretores faz parte da realidade dos grandes e dos pequenos municípios brasileiros. O município de Cáceres teve o seu primeiro Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar n.º 19, de 21 de dezembro de 1995, consolidando vários instrumentos da política urbana cacerense e ainda, criou o Código Sanitário Municipal, tudo em uma mesma lei. Por sua vez, o Plano Diretor atual, a Lei Complementar n.º 90, de 29 de dezembro de 2010, define as diretrizes gerais de política urbana, no entanto, os instrumentos de política urbana por ele criados, até a presente data não foram implementados, impedindo de forma acentuada a sua efetividade.

Outro problema que tem direta relação com a criação e implementação de políticas públicas para os espaços urbanos é o fato de que, apesar de o texto constitucional ter tratado da necessidade de participação popular para o fortalecimento do poder local, a participação política no desenvolvimento de políticas urbanas ainda é muito frágil (DIAS, 2010).

Pensar em desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos e práticas democráticas requer que o poder público municipal atue para viabilizar processos democráticos de qualidade, em que possa existir a participação dos cidadãos, a atuação do poder público municipal com responsabilidade e transparência para implementar as diretrizes constitucionais e legais bem como os marcos internacionais que definem as metas a serem alcançadas para a existência da igualdade, da qualidade de vida, da proteção à dignidade humana, valores imprescindíveis para a existência de espaços urbanos sustentáveis.

O desafio da democratização é algo que depende da vontade política dos governantes, do Poder Legislativo e sobretudo do controle político a ser realizado pelos cidadãos. Como assevera Dias (2010, p. 85).

Apenas com a mobilização social, através da ampliação e efetivação da democracia participativa, será possível fazer com que os objetivos traçados na Constituição de 1988, entre eles a superação definitiva das desigualdades regionais, saiam do papel, para que possamos, com

fundamento na dignidade da pessoa humana, realmente construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Os subsídios produzidos neste texto foram consubstanciados com o objetivo de analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos. Tendo como objetivo específico, analisar o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses, que será o objeto de discussão do próximo capítulo.

4 VAZIOS URBANOS ESPECULATIVOS CACERENSES

4.1 Vazios urbanos de Cáceres e seu aproveitamento compulsório

A Lei Complementar n.º 90/2010, o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, em seu artigo 11 determina que: Constituem objetivos gerais do Plano Diretor Participativo do Município de Cáceres: (...); VI – coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

O objetivo desta pesquisa é analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade e as ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos. Em especial, o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses. Ou seja, o tema trata do vazio urbano como propriedade particular que deve ser edificado ou utilizado adequadamente, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

Ebener (1999)³⁵ afirma que vazio urbano é o espaço que foi concebido como livre e localizado em área urbanizada, sem ocupação ou sem uso, e que, por sua improdutividade, tem uma conotação negativa no meio interurbano, mas que traz consigo o caráter expectante, representando a possibilidade de transformação futura. São áreas construídas ou com trabalho social em seu entorno, parceladas ou não, localizadas em meio à malha urbana, subutilizada ou desocupadas.

Para Borde (2006) apud Souza (2010) a expressão “vazio urbano” faz referência tanto a espaço vago, quanto a espaço edificado que esteja sem uso e não cumpra sua função social e econômica. Enquanto Dittmar (2006)³⁶, afirma que, as áreas de vazios urbanos configuram-se primeiramente como vazio de uso, onde existe construção sobre o solo, mas esta que já teve uso no passado e encontra-se abandonada. Ou ainda, que vazio físico é aquele em que o espaço é rodeado por infraestrutura, mas este permanece desocupado e especulativo.

³⁵ EBENER, Iris de Almeida Rezende. A cidade e seus vazios: Investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande. 1, ed. Campo Grande, MS. UFMS, 1999.

³⁶ DITTIMA, A.C.C. Paisagem e morfologia de vazios urbanos: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba – Paraná. 251 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2006.

FOTO I - ÁREA URBANA E DE XPANSÃO URBANA DE CÁCERES



FOTO GOOGLE EARTH

O artigo 5º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) define como **subutilizado** o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Como melhor esclarecimento, Dittimar (2006) diz que os vazios urbanos caracterizam-se em três circunstâncias as quais se classificam quanto a sua formação em:

- a) remanescente urbano;
- b) área ociosa e;
- c) espaço residual.

Afirma o autor que o remanescente urbano é um espaço outrora ocupado que se encontra abandonado, configurando um vazio de uso. Trata-se de descontinuidades ou rupturas remanescentes de reconfigurações urbanas de espaços em mutação, e que geralmente são:

1. Antigas áreas portuárias; antigas áreas industriais; antigas áreas ferroviárias;
2. Antigas áreas de mineração;
3. Edifícios abandonados.

Quanto as áreas ociosas são espaços subutilizados, em espera da valorização imobiliária, configurando a especulação do solo urbano, configura um vazio físico, associado a grande porção de terra, e que geralmente são:

1. Espaços não parcelados;
2. Loteamentos não ocupados.

Que os espaços residuais são sobras decorrentes da morfologia urbana e da ocupação e confecção de elementos estruturais, configurando o vazio físico e de uso de um espaço desocupado ou subutilizado, e que geralmente são:

1. Orlas rodoviárias;
2. Orlas ferroviárias;
3. Espaço de servidão de linhas de alta tensão;
4. Orlas de rios;
5. Áreas junto a viadutos;
6. Miolos de quadras.

Como podemos observar acima, o vazio urbano especulativo, objeto deste estudo enquadra-se como áreas ociosas. Ou seja, espaços subutilizados, em espera da valorização imobiliária, configurando a especulação do solo urbano, configura um vazio físico, associado a grande porção de terra, e que geralmente são: espaços não parcelados; loteamentos não ocupados. Segundo Levin (2008) o termo solo vago diz respeito a uma categoria de uso do solo classificado como áreas intencionalmente vazias inseridas na paisagem urbana, configurando praças, parques e ou áreas afins, enquanto os vazios urbanos são glebas, grandes áreas não parceladas e ou lotes inseridos na malha urbana rodeados de infraestrutura e serviços públicos desprovidos de uso ou subutilizados. Por sua vez, para Levin (2008), os vazios urbanos formam duas categorias, quais sejam:

a) Áreas não parceladas, glebas inseridas na malha urbana, dentro do perímetro urbano da cidade e rodeadas de infraestrutura maior que o lote máximo definido no plano diretor, não ocupada ou subutilizada, geralmente glebas a espera de valorização para parcelamento ou pequenas chácaras e sítios;

b) Áreas parceladas são lotes definidos entre a área mínima e máxima estabelecida pela Lei de parcelamento do Plano Diretor da cidade, classificados em não utilizados ou subutilizados.

Geralmente no primeiro caso, lotes baldios em que o proprietário retém a propriedade aguardando valorização ou proprietários que compram lotes para acumular capital ou a espera de recursos para construção. No segundo caso, subutilizados.

As características da cidade de Cáceres apresentadas neste trabalho demonstram que a administração municipal não se esmera em atribuir uma função social à propriedade e à cidade. É o que se percebe com a falta de instalação de zonas de especial interesse social em espaços vazios localizados dentro de áreas consolidadas. No entanto, observamos a reprodução de processos de segregação sócio-espacial com a valorização de alguns espaços em áreas adensadas, mantendo-se vazios urbanos e espaços periféricos, estes estigmatizados. pois, as ZES prestam a recebem conjuntos habitacionais para população de baixo poder aquisitivo, distritos industriais, depósitos de lixo e presídio.

O fato é que o perímetro urbano de Cáceres vem crescendo e a cada ano surgem novos loteamentos e bairros. A paisagem urbana é plana e não se constata estruturas verticais significativas, isto talvez ocorra pela baixa renda da população, pela grande oferta de lotes vazios inclusive nos bairros centrais, pela relativa baixa violência urbana, que não cria insegurança para a cidadania que vive em casas térreas.

A Comissão do PDD (2010, p. 71), constatou que existe 35 (trinta e cinco) áreas verdes públicas em Cáceres, num total de 398.765m². Que pode ser solo vago, mas não caracterizam vazios urbanos.

TABELA N.º 6 - ÁREAS VERDES PÚBLICAS NO PERÍMETRO URBANO

N.º	LOCALIZAÇÃO	ÁREA EM M2
	PRAÇAS PREVISTAS	80.707
1	Vitória Régia	6.939
2	Vitória Régia	7.693
3	COHAB Nova	2.082
4	Bairro Nova Era	1.125
5	Bairro Nova Era	5.282
6	DNER	42.385
7	JARDIM PADRE PAULO	15.201
	PRAÇAS PROJETADAS	
8	Jardim Imperial	1.490
9	Praça do esporte	115
10	Junco	24.225
11	Bairro Santo Antonio	8.300
12	Bairro Santa Cruz	3.122
13	Bairro Jardim Marajoara	1.586
	PRAÇAS EXISTENTES	
14	Campo de Futebol do EMPA	5.805
15	Praça do CAIC	33.462
16	Praça do Jardim Paraiso	2.769
17	Praça BR 070	1.979
18	Praça São Miguel	5.135
19	Praça Vila Militar	2.730
20	Praças Vilas Boas	1.450
21	Praça Antonio João	10.712
22	Praça da feira	1.201
23	Praça da COHAB Velha	2.312
24	Praça do Monte Verde	7.823
25	Praça da Prefeitura	98.071
26	Praça do Corpor do Bombeiro	4.024
27	Praça do Cidade Alta	4.843
28	Praça 7 de setembro	1.947
29	Praça do Sangradouro	42.556
30	Praça Barão	5.633
31	Praça da Sematur	19.386
32	Praça da Cavalhada	6.118
33	Praça do Bom Samaritano	2.789
34	Praça da COHAB Nova	10265
35	Campo de futebol Bairro Nova Era	821
	ÁREA TOTAL	398.765

O artigo 29 do Plano Diretor de Cáceres trata da política de meio ambiente com o objetivo de garantir a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, prevê no inciso II a necessidade de ampliar as áreas verdes do Município. O inciso III, diz do objetivo de implementar área de preservação Ambiental – APA da Ilha Castrillon e baía do Rio Paraguai na área central de Cáceres, desenvolvendo ou considerando os estudos e projetos existentes, para o restabelecimento dos limites e planos de uso, garantido a fiscalização e o usoadequado de modo a evitar ocupações irregulares. Área esta que não consta da tabela acima.

Conforme estudo da Comissão do PDD (2010, p. 73), da área verde existente, vinte e duas (22) são praças existentes. Se considerarmos que a quantidade mínima de área verde pública deva ser 12m²/hab, então podemos estimar um déficit de **740.599m²** de área verde urbana. Porém, aceitando-se um índice de 10m²/hab. Este déficit cai para 563.565m² de área verde urbana.

Contudo, a questão fundamental, é que ocorre com os instrumentos de controle que diz respeito à fiscalização. Pois, grande parte do uso e ocupação é inadequado e fora da Lei. Situações estas que seriam resolvidas se houvesse maior rigor na fiscalização. Note-se que na área central existe um elevado número de imóveis vazios, em sua maioria, tombados pelo patrimônio histórico. Trata-se de residências tradicionais que coexistem com os usos de serviços e comércios.

O IBGE 2010 levantou 43 (quarenta e três) Bairros no Município de Cáceres, os quais somam uma população de 88.427. Sendo 71.772 na área urbana. Todavia, a projeção do IBGE para Cáceres no ano de 2012 foi de 88.897,0. E, para 2013, foi de 89.683 habitantes. Também vimos neste trabalho, que nenhum dos bairros da cidade de Cáceres segue as diretrizes e normas existentes para organizar o espaço urbano. O fato é que o espaço urbano foi moldado à estrutura concebida pelos usuários com a leniência do Poder Público municipal. Este, completamente, incapaz de oferecer os serviços urbanos necessários, principalmente, nas áreas onde ocorreram as ocupações clandestinas. Áreas estas, desprovidas de equipamentos urbanos, tais como de abastecimento de água, esgotos, energia elétrica, telefone e canalização das águas pluviais. Acentuando-se a precariedade pela inexistência de equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde e lazer.

Contraditoriamente, existem bairros que, tanto os órgãos públicos municipais quanto às empresas prestadoras de serviços públicos, tendem a facilitar a

clandestinidade ao beneficiarem os loteadores com a concessão de energia elétrica, fornecimento de água e cobrança de impostos e só. Isto é, sem qualquer dos outros equipamentos urbanos e comunitários necessários à qualidade de vida das pessoas que ali residem. Situação esta que impedem a regularização da área, ou mesmo sua desapropriação. Em relação à tendência de expansão de Cáceres, foi definido o perímetro urbano com área de 7132,9566 hectares, em setembro/2009. Assim como, a zona de expansão, com área: 8219,1383 hectares. Comparando a ocupação da área urbana em 2009 com a atual não se observa crescimento ou ocupação significativo no período.

4.1.1 Parcelamento ou edificação compulsório

Para a o parcelamento, a implementação do instituto da edificação e a utilização compulsórios, nos termos do art. 182, § 4a, I, da CF, segundo Silva (2010, p. 423) só se legitima se forem atendidos os pressupostos e fins ali configurados, quais sejam:

- (a) existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima;
- (b) existência de lei municipal específica conferindo ao Poder Público Municipal a faculdade de exigir o dito aproveitamento;
- (c) existência de lei federal regulando o assunto;
- (d) que o solo seja urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Com relação à existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima, pode-se dizer que o Plano Diretor de Cáceres inclui diversos vazios na zona urbana, dentre eles, vários já parcelados e outros ainda não parcelados, como poderemos observar no mapa abaixo.

FOTO II - DA ZONA URBANA E EXPANSÃO URBANA DE CÁCERES



Com relação à existência de lei municipal específica conferindo ao Poder Público Municipal a faculdade de exigir o dito aproveitamento, até a presente data não foi objeto de implementação.

Com relação a existência de lei federal regulando o assunto, pode-se dizer que os Instrumentos de política urbana possibilitaram ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, situado em área incluída no plano diretor, o adequado aproveitamento do imóvel, sob pena de serem aplicadas, sucessivamente, as sanções que indicam. Ou seja:

- a) parcelamento ou edificação compulsória;
- b) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A finalidade dessas normas é impor o respeito ao princípio da função social da propriedade urbana, impedindo-se a retenção especulativa do imóvel prejudicial para o planejamento urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O primeiro desses instrumentos é previsto pelo artigo 182, § 4º, inc. I, da Constituição Federal, bem como pelos artigos 4º, inciso V, alínea i, 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

De acordo com estes preceitos, o Município deve notificar o proprietário de imóvel que não atenda às disposições do plano diretor para que lhe dê adequado aproveitamento, a fim de que este cumpra sua função social. Destacou-se a locução deve notificar porque, na verdade, trata-se de um dever poder da Administração Municipal. Ainda que a Constituição prescreva ser facultado ao Poder Público exigir o adequado aproveitamento do solo urbano, não pode furtar-se a Municipalidade a exercer tal dever-poder, sob pena de vulneração do princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

Com efeito, é o Município o ente federativo competente para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, inc. VIII, da Constituição Federal). O referido artigo 182 da Carta permite a utilização dos instrumentos nele arrolados por parte do município, para que este possa cumprir o seu mister de realizar a adequada ordenação urbanística.

Assim, a Municipalidade tem o dever de levar a cabo o adequado ordenamento do seu território, e para isso lhe são conferidos os poderes previstos pelo texto do §4º do artigo 182 da Constituição, regulamentado pelos dispositivos constantes dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade. Daí tratar-se de um dever-poder da Administração Pública municipal.

Por sua vez, o caput do sobredito artigo 5º da Lei 10.257/2001 determina que lei municipal específica para área incluída no plano diretor pode determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano. Portanto, se não for editada referida lei

específica, aprovada pelo Legislativo Municipal, não poderá o Município notificar o proprietário de solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado para que dê adequado aproveitamento ao seu imóvel, nos termos do plano diretor.

Assim, a leitura conjunta dos dispositivos constantes do artigo 182 da Lei Maior e 5º do Estatuto conduz à seguinte conclusão: o Poder Público municipal deve tomar todas as providências que lhe cabem para que sejam aplicados os instrumentos de urbanificação compulsória, ora em estudo. Não pode furtar-se, por exemplo, a encaminhar projeto da referida lei específica à Câmara de Vereadores, que poderá ou não o aprovar. Ou seja, a iniciativa da lei em questão é obrigatória para o Poder Público municipal, assim como a iniciativa para elaboração do plano diretor nas hipóteses de Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (artigo 182, §1º da Constituição e artigo 41, inc. I, da Lei 10.257/2001).

É imprescindível a existência do plano diretor municipal, de acordo com os textos dos artigos 5º e 41, inciso III, da Lei 10.257/2001, que se fundamentam no § 4º do artigo 182 da Constituição. Os imóveis atingidos por tal imposição devem estar localizados em área incluída no plano diretor, o qual, aliás, por expressa determinação do artigo 42, inciso I, do Estatuto da Cidade, deverá conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º da mesma Lei.

Pode o Poder Público municipal, através de lei específica, para área incluída no plano diretor, desde que desrespeitada a função social do imóvel, obrigar o proprietário ao loteamento ou ao desmembramento de gleba ou lote com dimensões superiores ao máximo permitido pela legislação municipal.

Pode, ainda, impor a obrigação de edificar ao dono de imóvel urbano sem aproveitamento algum, desde que a situação seja contrária ao que prescreve o plano diretor.

De outra parte, pode também a Municipalidade exigir a utilização compulsória do solo urbano, caso inexista compatibilidade entre o que foi construído no terreno e o coeficiente mínimo de aproveitamento atribuído a esta mesma área pela lei que institui o plano diretor municipal.

Todavia, o coeficiente de aproveitamento que é o equivalente à proporção entre a construção e a área total do terreno, não deve ser o único parâmetro para a caracterização do imóvel como subutilizado, para fins de imposição ao proprietário da obrigação de utilizar o bem de acordo com o prescrito pelo Plano Diretor municipal. Tal entendimento decorre da leitura do texto do inciso I do § 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade. O dispositivo determina

que é considerado subutilizado o imóvel, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido pelo plano diretor ou em legislação dele decorrente.

O “aproveitamento inferior” ao exigido pelo plano deve ser entendido de forma ampla: não somente como o desatendimento ao coeficiente mínimo de aproveitamento (construção sobre área do lote), mas também como uma espécie de utilização do imóvel que contrarie o princípio da função social da propriedade pelo descumprimento de outros indicadores criados pelo próprio plano diretor municipal.

A lei que institui o plano diretor pode, por exemplo, determinar o percentual mínimo de ocupação de edificação situada em solo urbano. Todavia, admite-se a possibilidade de imposição da obrigação de utilizar adequadamente o imóvel ocioso erigido em solo urbano, ainda que a construção obedeça ao coeficiente mínimo de aproveitamento do imóvel, nos termos do que prescreve o plano diretor municipal.

Evidencia-se, ainda, ser necessária a edição de lei específica para área incluída no plano diretor que fixe as condições e os prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, utilizar ou edificar imóvel urbano.

Para isto, deve-se atentar aos limites temporais estabelecidos pelos incisos I e II do § 4º do artigo 5º do Estatuto, quais sejam, os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

- I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
- II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Em relação ao fato de que o solo urbano seja não edificado, subutilizado ou não utilizado, podemos observar no mapa apresentado no início deste capítulo que existem inúmeros vazios urbanos na cidade de Cáceres, os quais preenchem as exigências legais para o seu aproveitamento adequado compulsório.

Silva (2010) diz que os municípios não podiam aplicar as determinações constitucionais porque faltava o pressuposto geral, ou seja, não havia lei federal que regulasse a matéria. Esse pressuposto foi preenchido com a edição do Estatuto da Cidade, com a inclusão, entre os instrumentos de política urbana, da letra “i” do inciso V do artigo. 4º. Vale dizer, para o nosso tema, que o regime do parcelamento compulsório continua a ser o da Lei 6.766, de 19.21.1979, assim como a edificação compulsória se aplicam as normas locais que regem as edificações, com observância, para tais casos, das normas dos artigos. 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

Evidencia-se aqui uma observação relativa ao conteúdo do inciso I do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal e nas regras do Estatuto da Cidade. Esse inciso constitucional só fala em parcelamento e edificação compulsórios. O Estatuto fala em parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Existe aí, o acréscimo de “utilização compulsória”, que não consta no inciso constitucional. A questão é: a lei vai além da Constituição, ou encontra respaldo nela? Uma análise literal conclui que compulsórios só podem ser o **parcelamento e a edificação**, não outra forma de utilização.

4.1.2 IPTU progressivo no tempo

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cáceres trata do Imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU –Progressivo no artigo 86.

Art. 86 - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos fixados no artigo anterior, o Município aplicará alíquotas progressivas de Imposto Predial e Territorial Urbano -IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos, até que o proprietário cumpra com a obrigação notificada.

Parágrafo único - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento) sobre a base de cálculo regular do imposto.

Na hipótese de o proprietário regularmente notificado não protocolar o projeto urbanístico, ou não iniciar as respectivas obras no prazo determinado pela lei municipal específica, será exigido pelo Município o pagamento 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, conforme prevê o inciso II do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, e o artigo 7º do Estatuto da Cidade. Este último dispositivo impõe as linhas gerais da instituição dessa tributação progressiva.

A cobrança do IPTU progressivo nos termos do referido artigo 7º da Lei 10.257/2001 representa hipótese de utilização do tributo para fins extrafiscais. Trata-se de progressividade no tempo, que não se confunde com a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel (artigo 156, § 1º, inc. I), ou em função da localização e uso do bem imobiliário (artigo 156, § 1º, inc. II). Este último dispositivo permite ao Município a instituição por lei de alíquotas progressivas do IPTU, de acordo com a área em que se situa a propriedade urbana, ou

conforme a utilização que se faz de determinados imóveis, nos termos do plano diretor municipal. O seu fundamento também é o princípio da função social da propriedade urbana, mas a alíquota não é aumentada a cada ano, ao contrário do que ocorre na hipótese prevista no referido artigo 7º do Estatuto da Cidade.

Por sua vez, o § 1º do artigo 7º do Estatuto da Cidade fixa a alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo, em 15%. A previsão não pode ser, deve-se atentar, contudo, aos limites temporais estabelecidos pelos incisos I e II do § 4º do artigo 5º do Estatuto, considerada atentatória ao princípio constitucional da proibição do confisco (artigo 150, inc. IV da Constituição). Ao contrário, atende a este princípio, pois a fixação de alíquota em percentual acima desse valor representaria, sem dúvida, o confisco da propriedade imobiliária urbana.

4.1.3 Desapropriação pelo não uso adequado

Com relação a desapropriação compulsória, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cáceres trata desse assunto no artigo 87, na forma abaixo transcrita.

Art. 87 - Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação ou poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano;

§ 2º -O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza, após a notificação de que trata o § 3º do artigo 83 desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º -Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos;

§ 4º - O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel, no prazo máximo de 05 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público;

§ 5º - O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Executivo Municipal ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório;

§ 6º - Ficam mantidas para o adquirente de imóvel, nos termos dos parágrafos 4º e 5º deste artigo, as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no artigo 83 desta Lei;

§ 7º - É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativa à tributação progressiva de que trata este artigo.

Observa-se mais uma vez que o Município de Cáceres ainda não elaborou a lei regulamentando o disposto neste artigo. O fato é que na hipótese do transcurso

do prazo de 5 (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 mediante pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do artigo 8º do Estatuto da Cidade. Essa desapropriação sancionatória é fundamentada no dispositivo constante do inc. III do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal. Trata-se de espécie de desapropriação para fins urbanísticos que difere das outras formas de desapropriação urbanística (artigo 5º, inc. XXIV e artigo 182, § 3º, da Constituição; artigo 5º, i, do Decreto-lei 3.365/41; artigo 2º, incisos I, IV e V, da Lei 4.132/62; e artigo 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil) pelo fato de ser efetivada através do pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até 10 (dez) anos.

A indenização não é prévia dado ao caráter sancionatório da expropriação, mas o proprietário receberá o montante indenizatório após o término do processo. Cuida-se de exceção à regra da prévia indenização, exceção esta admitida pelo próprio texto constitucional, que prevê que a lei estabelecerá o procedimento expropriatório por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro ressalvado, os casos previstos na Constituição (artigo 5º, inc. XXIV, da Carta Federal). A previsão do inc. III do § 4º do artigo 182, ora em comento, é uma dessas exceções.

A desapropriação sancionatória regulada pelo artigo 8º do Estatuto da Cidade pode ou não ser decretada pela Administração Pública após transcorridos 5 (cinco) anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo. Resulta, portanto, do assim denominado poder discricionário da Administração. De fato, o Município poderá escolher entre promover a desapropriação do imóvel ou continuar exigindo o pagamento do IPTU progressivo no tempo sob a alíquota máxima, por tempo indefinido. É o interesse público que deverá pautar, como sempre, a escolha da Administração, levando-se em conta, por exemplo, critérios orçamentários e financeiros. Tudo conforme abaixo transcrito.

De outra parte, cumpre lembrar o previsto nos parágrafos do artigo 8º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que, para concretizar o processo expropriatório em tela, depende o Município de prévia aprovação do Senado Federal, que pode ou não aprovar a emissão dos títulos da dívida pública com os quais será pago o montante indenizatório ao proprietário do imóvel expropriado, como podemos observar no dispositivo legal abaixo transcrito.

Lei 10.257/2001.

Art. 8º 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.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I - Refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - Não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Vimos até aqui o que a lei determina em relação ao uso compulsório dos imóveis privados, mas, as exigências constitucionais, com relação ao cumprimento da função social da propriedade, também podem ser aplicadas aos imóveis públicos, mesmo diante do seu regime jurídico diferenciado. As peculiaridades do regime jurídico a que se submetem os bens públicos gravados pela inalienabilidade, pela impenhorabilidade e pela imprescritibilidade não constituem impedimento para o cumprimento da função social da propriedade pública, pois o ordenamento jurídico pátrio contém normas que promovem a adequação da utilização dos bens públicos ao bem-estar da coletividade.

Como exemplos dessas normas, destacam-se as leis que disciplinam os processos de regularização fundiária em áreas públicas (Lei 6.383/1976, artigo 29³⁷; Medida Provisória

37

Lei 6.383/1976

Art. 29. O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - Não seja proprietário de imóvel rural;

II - Comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

§ 2º Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

§ 3º A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

2.220/2001; Lei 9.636/1998; Decreto-lei 9.760/1946, entre outras). Toda essa legislação é fundamentada no princípio da função social da propriedade pública.

Também os dispositivos da Lei 8.666/93 (licitações e contratos administrativos) que prevê em hipóteses de dispensa de licitação para casos de alienação de bens públicos destinados à regularização fundiária (artigo 17, I, f e g; artigo 17, § 2º, II e §§ 2º-A e 2º-B), são exemplos de aplicação do mesmo princípio.

Como nos ensina Levin Alexandre (2008), seria prejudicial para a efetivação do que está previsto nas normas de planejamento urbano das cidades que determinados imóveis fossem imunes às prescrições do plano diretor. Assim, o imóvel público urbano também deve submeter-se a esses regramentos, sob pena de descumprimento de sua função social, em vista do preceito constitucional que remete ao plano diretor a concretização desse princípio (artigo 182, § 2º).

Consequentemente, é necessário que exista a construção de obras públicas que promovam alterações importantes no ordenamento do território do Município, resultando de regular planejamento urbanístico, que é consubstanciado, como visto, na lei que institui o plano diretor municipal. Atendidas as prescrições do plano diretor quanto ao respectivo processo de planejamento/construção, os bens públicos resultantes desse processo estarão cumprindo, de fato, sua função social. E aqui estão incluídas a projeção e construção de sistemas viários, sistemas de pontes e viadutos, sistemas de esgotos e canalização de córregos, portos e aeroportos, dentre outros.

A construção de uma grande obra pública, como um aeroporto, que promova uma alteração substancial na ordenação do espaço urbano, deve ser fruto de um adequado planejamento urbanístico, realizado através do plano diretor municipal. Em outros termos, pode-se dizer que o princípio da reserva de plano exige que transformações significativas no espaço urbano estejam previstas no plano diretor. Os bens públicos construídos em obediência ao definido no plano poderão assim cumprir a sua função social, sejam eles destinados ao uso comum (pontes e viadutos) ou afetados a um uso especial, para a realização de um serviço público (aeroporto).

Aliás, pelo atendimento ao prescrito no plano diretor verificar-se-á se o bem público urbano cumpre sua função social, pois, conforme estabelece o Texto Constitucional no referido § 2º do artigo 182, a propriedade urbana, seja pública ou privada, cumpre sua função social se atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

De outra parte, os bens públicos têm papel essencial na realização das funções sociais da cidade. A utilização dos bens de uso comum (ruas, praças, avenidas, viadutos,

pontes, corredores de ônibus, estradas), dos bens de uso especial (imóveis afetados à realização de um serviço público) e dos bens dominicais de acordo com os ditames do planejamento urbano levará aos objetivos pretendidos.

Assim, sendo a função social da propriedade instrumento indispensável para a concreta realização das funções sociais da cidade (habitação, trabalho, recreação e circulação), deve ser aplicada também aos bens públicos imobiliários. E, mais, coube neste trabalho discorrer sobre instrumentos jurídicos utilizáveis para a adequação da propriedade urbana pública às previsões do planejamento urbano. Dentre eles, destacou-se a desapropriação de bens públicos para fins urbanísticos, a concessão de uso especial para fins de moradia (MP 2.220/2001), a ação civil pública (Lei 7.347/1985) e a ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992).

A possibilidade de efetivação da desapropriação de bens públicos para fins urbanísticos decorre do fato de que a realização das funções sociais da cidade representa, sempre, interesse público primário que, confrontado com um interesse público secundário, deverá, sem exceção, prevalecer. E sendo a função social da propriedade instrumento essencial para a realização das funções sociais da cidade, é interesse primário da Administração que toda a propriedade imobiliária a cumpra.

Assim, o Município pode desapropriar bens públicos autárquicos e fundacionais, que desatendam aos preceitos estabelecidos pela lei que institui o plano diretor municipal, pois, nesses casos, certamente, estará diante de uma situação em que o interesse do ente federativo em não atender ao princípio da função social da propriedade, indubitavelmente secundário, deverá se submeter ao interesse público primário representado pela busca da realização das funções sociais da cidade.

Na hipótese, referiu-se à desapropriação para fins urbanísticos paga com prévia e justa indenização, regulada pelo Decreto-lei 3.365/41 e pela Lei 4.132/62, ou mesmo à desapropriação prevista no § 4º do artigo 1.228 do Código Civil de 2002, pois, como visto, a desapropriação sancionatória prevista no artigo 8º do Estatuto da Cidade é de difícil aplicação à propriedade imobiliária de Estados e União, em função da previsão legal relativa à aplicabilidade da sanção que lhe serve de pressuposto (IPTU progressivo), muito embora possa ser utilizada em relação aos bens públicos de propriedade de autarquias e fundações estaduais e federais, desde que atendidos determinados requisitos.

Portanto, não há óbice para a desapropriação para fins urbanísticos de bens públicos que não cumpram sua função social, desde que paga indenização prévia e justa em dinheiro. E, no caso específico de bens de propriedade das autarquias e fundações públicas, há também

a possibilidade de aplicação do instituto da desapropriação com pagamentos de títulos, conforme o previsto no artigo 8º do Estatuto da Cidade.

4.2 Controle dos vazios urbanos especulativos cacerenses

O Poder Público Municipal de Cáceres não elaborou a lei sobre IPTU progressivo no tempo, tampouco da desapropriação compulsória. Muito menos, elaborou a lei sobre o controle dos vazios urbanos. Contudo, a previsão da concessão de uso especial de bens públicos para fins de moradia, pela Medida Provisória 2.220/2001, ressaltou o instituto fundamentado no princípio da função social da propriedade pública. Todavia, os dispositivos da citada medida provisória prestigiam o direito de moradia, previsto constitucionalmente como um direito social (artigo 6º, caput, da Constituição Federal), e colocam à disposição do Poder Público um instrumento essencial para a consecução de processo de regularização fundiária em áreas urbanas. Garante-se o direito subjetivo do ocupante de área pública urbana à concessão de uso dessa área para fins de moradia, ainda que em outro imóvel público.

O fato é que, no caso de recusa da Administração em lhe outorgar tal direito, pode o possuidor exigi-lo judicialmente, caso tenha cumprido os requisitos legais para tanto. De outra parte, a pessoa jurídica de direito público proprietária do bem público também tem o dever-poder de exercer o seu direito de propriedade no sentido de atender ao interesse de toda a sociedade. É do interesse de toda a coletividade que todos tenham acesso à moradia digna. Trata-se de uma das funções sociais da cidade (habitação), que deve ser realizada também a partir do atendimento ao princípio da função social da propriedade pública. Haja vista que, é do interesse de toda a sociedade a concretização do processo de regularização fundiária, essencial para a ordenação das cidades em que todos vivem, ricos e pobres, com ou sem moradia digna.

O ente público proprietário do imóvel urbano, de acordo com o que prescreve a Medida Provisória 2.220/2001, tem o dever de conceder para fins de moradia o uso de área pública ocupada, atendidos os requisitos legais, utilizando o poder que tem, como proprietário, de conceder o uso do seu imóvel, ainda que em outro local. Afigura-se, portanto, a indiscutível aplicação do princípio da função social da propriedade pública urbana, a conformar a atuação da Administração na gestão de seus bens.

Evidencia-se a ação civil pública como mais um instrumento jurídico utilizável para a defesa da ordem urbanística (artigo 1º, inc. VI, da Lei 7.347/1985). Tal instrumento processual pode ser utilizado em face da pessoa jurídica de direito público que utilizar sua

propriedade em desatenção aos preceitos do plano diretor, causando danos à ordem urbanística. O Poder Público, de qualquer esfera, pode ser compelido, através da ação civil pública, a adequar sua propriedade aos ditames do plano urbanístico municipal.

O agente público que der causa ao descumprimento da função social da propriedade pública incorre em ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/1992. Assim como, temos o artigo 52 do Estatuto da Cidade que traz um rol de hipóteses, em que se atribuirá ao Prefeito a prática de ato de improbidade administrativa. Dentre elas as previstas nos incisos II e III do citado artigo 52.

De acordo com o inciso II, incorre em improbidade administrativa o Prefeito que deixar de proceder, no prazo de 5 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, nos termos do § 4º do artigo 8º do Estatuto. Ou seja, o imóvel objeto da desapropriação sancionatória deve adequar-se ao plano diretor municipal em um prazo máximo de 5 (cinco) anos, ou poderá o Chefe do Executivo municipal ser punido.

De forma que, buscar-se-á sancionar o Prefeito que der causa ao descumprimento da função social de propriedade que passou a fazer parte do patrimônio público através de processo expropriatório, abstendo-se de adequá-la aos preceitos do plano diretor.

Todavia, de acordo o disposto no inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade, incorre em improbidade administrativa o Prefeito que utilizar imóvel obtido por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no artigo 26 do Estatuto. O artigo 26 lista as hipóteses em que o Poder Público municipal pode valer-se do seu direito de preempção. São elas:

- a) regularização fundiária;
- b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- c) constituição de reserva fundiária;
- d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- g) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- h) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Consequentemente, o imóvel adquirido pelo Poder Público por meio do direito de preempção, que passa a ser bem público, deve ser utilizado para as finalidades indicadas acima. Atendidas tais finalidades, cumprirá o bem público sua função social. Desrespeitadas, restará descumprido o princípio da função social da propriedade pública e, em consequência, buscar-se-á responsabilizar o Chefe do Executivo municipal por ato de improbidade administrativa.

O dispositivo do inciso II e do inciso III do artigo 52, do Estatuto da Cidade, consubstanciam duas hipóteses extraídas do ordenamento jurídico que demonstram a aplicação do princípio da função social, também no que refere à propriedade pública.

Portanto, os bens públicos adquiridos através da desapropriação sancionatória prevista no artigo 8º do Estatuto, ou por meio de direito de preempção, devem também cumprir sua função social, sob pena de punição ao agente público responsável pela gestão desses bens. Outras hipóteses de descumprimento da função social da propriedade pública podem ensejar a responsabilização do agente público por ato de improbidade administrativa.

O artigo 10, inciso X, da Lei 8.429/1992, por exemplo, determina que se constitui em ato de improbidade administrativa a ação ou omissão, dolosa ou culposa, contrária à conservação do patrimônio público. Já o artigo 11, inc. II, do mesmo diploma legal determina que constitua ato de improbidade retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Constata-se que o agente público competente deve buscar a adequação do imóvel público aos ditames do plano diretor do Município em que se situa. Trata-se de obrigação legal cujo descumprimento poderá ensejar a responsabilização do agente por improbidade administrativa.

A possibilidade de notificação dessas entidades para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar imóvel público urbano, regulada pelo artigo 5º do Estatuto da Cidade, é fundamentada no princípio da função social da propriedade o qual, como visto, também pode ser aplicado à propriedade pública. Não há nada no ordenamento jurídico pátrio que proíba tal notificação. Ao contrário, a Constituição da República dá prevalência aos Municípios na organização do espaço urbano, e por isso eles podem obrigar entes estaduais e federais a fazer com que suas respectivas propriedades urbanas cumpram sua função social.

A Constituição atribui aos Municípios a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII). Em face de tal atribuição, não pode o Município escapar ao cumprimento do seu dever de dar impulso ao adequado ordenamento urbanístico, utilizando os instrumentos de política urbana disponíveis no sistema jurídico. Pois, o artigo 182 da Constituição elegeu o Poder Público municipal o executor da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A União, os Estados e suas respectivas autarquias e fundações devem respeitar tal atribuição constitucional, buscando, também eles, atender aos preceitos legais que ditam as regras dessa política urbana. Por conseguinte, devem atender às imposições do Poder Público

municipal, decorrentes de lei e destinadas à efetivação da política urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O dever-poder do Município de obrigar o proprietário urbano a utilizar seu imóvel nos termos do plano diretor decorre diretamente da Constituição e do Estatuto da Cidade, cuja edição também está fundamentada constitucionalmente. E a notificação de que trata o artigo 182 da Carta Federal e o artigo 5º da Lei 10.257/2001 é instrumento para que a vontade constitucional seja atendida. Pois, a cidade pode, assim, utilizá-la também em face da propriedade pública urbana. Não obstante, existe a possibilidade do não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel no prazo determinado legalmente. Nessa hipótese, conforme já ressaltado supra, deve o Município instituir o IPTU progressivo no tempo sobre o imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado (artigo 7º do Estatuto).

Em face do que prescreve o artigo 150, VI, e §§ 2º e 3º da Constituição Federal, o IPTU pode ser cobrado sobre imóveis de propriedade de autarquias e fundações públicas que não estejam vinculados às suas finalidades essenciais, bem como sobre imóveis cuja utilização esteja vinculada a atividade típica do setor privado, ainda que para fins meramente arrecadatários.

Não há razão para isentar os órgãos da Administração Indireta da exação sancionatória desse tributo, com alíquotas progressivas no tempo, nos moldes do referido artigo 7º do Estatuto da Cidade, tendo em vista a natureza das autarquias e das fundações públicas, pessoas jurídicas de direito público, da imunidade a que se refere o artigo 150, inciso VI, a, da CF/1988 também lhes é extensiva, de acordo com o § 2º do mesmo dispositivo constitucional.

No entanto, tal imunidade deve alcançá-las, e os seus bens, apenas no que se refere à sua atuação como ente dotado de personalidade pública, ou seja, somente com relação aos bens efetivamente utilizados para o cumprimento de suas obrigações institucionais. No momento em que a autarquia explora atividade econômica regida por normas aplicáveis a empreendimentos privados passa a se igualar ao particular, e impostos podem incidir sobre os seus bens, renda e serviços.

Os bens que não são utilizados para finalidades institucionais também não mais ficam sujeitos ao regime de Direito Público. Aqui, descabe a alegação de contrariedade ao princípio federativo e ao princípio da igualdade entre as pessoas políticas, posto que a atuação da autarquia (ou da fundação pública), nesses casos, é típica de pessoa jurídica de Direito Privado.

O imposto predial e territorial urbano pode, nessas hipóteses, incidir sem desrespeito ao pacto federativo. No mesmo sentido, também o IPTU progressivo a que alude o artigo 182 da Constituição e o artigo 7º do Estatuto da Cidade pode ser instituído naqueles casos em que o bem imóvel urbano de autarquia ou fundação pública, desvinculado de sua atividade institucional ou vinculado à atividade típica do setor privado, não cumpra a sua função social.

É necessário dizer da possibilidade da aplicação do instituto da desapropriação com pagamento em títulos, previsto no artigo 182, § 4º, inc. III da Constituição Federal, e no artigo 8º do Estatuto da Cidade, para os casos de descumprimento do princípio da função social da propriedade por parte das autarquias e das fundações públicas, após decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo. Depois de verificado que o Município pode até mesmo exercer o seu poder expropriatório em face da Administração Direta, a fim de fazer prevalecer o interesse público primário sobre o secundário, procurou-se demonstrar que também pode exercê-lo sobre os imóveis de propriedade das autarquias e fundações públicas utilizados em desacordo com o plano diretor municipal.

De outro bordo, o interesse público primário será prestigiado com a utilização do imóvel público urbano de acordo com os preceitos do plano diretor, e não com a permanência desse bem no patrimônio de entidade autárquica ou fundacional sem o seu adequado aproveitamento. O bem imobiliário público urbano, pela sua própria qualidade de bem público, deve ser utilizado em prol da coletividade. Tratando-se de bem de uso especial, de propriedade de entidades da Administração Indireta, deve ser utilizado para a realização das finalidades institucionais desses órgãos. Caso contrário, seu uso em desacordo com o plano diretor pode justificar a aplicação de instrumentos urbanísticos que visem à sua utilização em atendimento ao interesse público primário.

Dentre tais instrumentos está a desapropriação sancionatória prevista no artigo 8º do Estatuto da Cidade, que são os imóveis de propriedade de autarquias e fundações públicas, federais e estaduais, vinculados a atividades econômicas, típicas do setor privado, caso utilizados em desacordo com o plano diretor, também podem ser objeto da expropriação em tela, de mesma forma como podem ser objeto de tributação progressiva nos termos do artigo 7º da Lei 10.257/2001, conforme já visto.

A permanência de bem urbano no patrimônio da autarquia ou fundação pública para fins puramente econômicos, sem qualquer utilização para suas finalidades institucionais, representa interesse secundário da Administração, que deve ceder frente ao interesse público primário, consubstanciado na utilização dessa propriedade em prol da coletividade, em cumprimento à sua função social. Em consequência, o Poder Público municipal pode

promover a desapropriação sancionatória prevista no artigo 8º da Lei 10.257/2001 em face de imóveis de autarquias e fundações públicas, federais e estaduais, que não estejam vinculados às respectivas finalidades institucionais, ou que sejam destinados à realização de atividade típica do setor privado, se utilizados em desacordo com o plano diretor, e depois de decorridos os cinco anos de cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação imposta nos termos do artigo 5º do mesmo diploma legal. Trata-se de instrumento eficaz para fazer com que os bens imóveis urbanos de propriedade de entidades da Administração Indireta cumpram sua função social.

Como bem afirma Danieela Dias (2010), gerenciar implica capacidade normativa, e, com vistas ao gerenciamento urbano para a plena consecução das funções sociais da cidade, ao poder municipal cabe a ordenação do espaço urbano por meio do Plano Diretor, do zoneamento, do parcelamento do solo, do controle das construções, entre outras competências, ou seja, a autonomia municipal se perfaz em competências legislativas bem como em atribuições para a prestação de serviços de interesse locais.

A falta de aplicabilidade e de efetividade dos planos diretores faz parte da Município de Cáceres, que teve o seu primeiro Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar n.º 19, de 21 de dezembro de 1995, consolidando vários instrumentos da política urbana cacerense e ainda, criou o Código Sanitário Municipal, tudo em uma mesma lei. Por sua vez, o Plano Diretor atual, a Lei Complementar n.º 90, de 29 de dezembro de 2010, define as diretrizes gerais de política urbana, no entanto, os instrumentos de política urbana por ele criados, até a presente data não foram implementados, impedindo de forma acentuada a sua efetividade.

Outro problema que tem direta relação com a criação e implementação de políticas públicas para os espaços urbanos é o fato de que apesar de o texto constitucional ter tratado da necessidade de participação popular para o fortalecimento do poder local, a participação política no desenvolvimento de políticas urbanas ainda é muito frágil (DIAS, 2010).

Pensar em desenvolvimento sustentável nos espaços urbanos e práticas democráticas requer que o poder público municipal atue para viabilizar processos democráticos de qualidade, em que possa existir a participação dos cidadãos, a atuação do poder público municipal com responsabilidade e transparência para implementar as diretrizes constitucionais e legais bem como os marcos internacionais que definem as metas a serem alcançadas para a existência da igualdade, da qualidade de vida, da proteção à dignidade humana, valores imprescindíveis para a existência de espaços urbanos sustentáveis.

O desafio da democratização é algo que depende da vontade política dos governantes, do Poder Legislativo e sobretudo do controle político a ser realizado pelos cidadãos. Como assevera Streck apud Dias (2010, p. 85)

Apenas com a mobilização social, através da ampliação e efetivação da democracia participativa, será possível fazer com que os objetivos traçados na Constituição de 1988, entre eles a superação definitiva das desigualdades regionais, saiam do papel, para que possamos, com fundamento na dignidade da pessoa humana, realmente construir uma sociedade livre, justa e solidária.

4.3 Vazios urbanos e a efetividade da função social da propriedade

Vimos que os vazios urbanos³⁸ “são áreas desabitadas, descampadas e situadas em locais de adensamento demográfico, ou pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais” (B. G. MARINGÁ, 2014, p. 151).

Mesmo havendo possibilidade de aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade aos bens imóveis públicos, a propriedade privada há de ser considerada como ponto de partida, para que a cidade exerça a sua função social. Por esse motivo, voltamos nosso interesse para a análise dos vazios urbanos especulativos, em específico, as áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, as edificações tombadas e glebas abandonadas.

Para Barrios, (1986, p. 7)

A distribuição da propriedade dentro do perímetro urbano sinaliza se o Estado está efetivando ou não suas normas urbanísticas, sendo a existência de vazios urbanos um dos fatores que retratam o desequilíbrio social e a inercia estatal na aplicação da legislação urbana.

Por outro lado, a existência de vazios repercute na qualidade de vida dos moradores, uma vez que estes espaços poderiam se reverter em áreas de lazer ou de convívio social. Contudo, para que ocorra aproveitamento adequado e ordenado do solo urbano há de se introduzirem políticas públicas que tragam esses espaços para a realidade da cidade, por meio do preenchimento ou do esvaziamento de determinados lugares do perímetro urbano, pode ocorrer mediante variáveis, tais como:

- a) a necessidade de fomentar o mercado da construção civil, para alavancar o comércio e o emprego;
- b) os fatores de segurança pública, que quando se torna escassa propicia o aumento da violência e o esvaziamento das vias públicas e a procura por moradia em locais mais seguros;

³⁸ Bol. Geográfico. Maringá, v. 32, n. 3, p. 151. 2014.

- c) a disponibilidade da terra, uma vez que algumas áreas precisam ficar vazias e ter ocupação proibida por lei, ou por representarem risco ou por serem definidas para proteção ambiental;
- d) o valor da terra, que de modo geral decorre da localização da terra em regiões dotadas de infraestrutura urbana.

Diz o Boletim Geográfico (2014), que outra forma de inserção dos vazios urbanos no contexto social é a caracterização dos mesmos como zonas especiais de interesse social – ZES, denominado como um tipo especial de zoneamento urbano que objetiva a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura. O que pode ocorrer, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto pode ocorrer por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

De forma que, às Zonas Especiais de Interesse Sociais - ZEIS se prestam tanto à regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários, quanto a áreas vazias ou subutilizadas. Sendo que sua implantação pode ser conduzida pelo órgão de habitação do município ou pelo órgão de planejamento urbano, uma vez que se caracterizam como instrumento de política de habitação, de disciplina do uso do solo e da indução do desenvolvimento urbano, conforme as determinações do plano diretor da cidade, agregando função social à propriedade obsoleta dentro da muralha urbana, ampliando a possibilidade de utilização de imóveis abandonados e que estejam próximos aos serviços públicos e particulares essenciais à população.

O território do Município de Cáceres divide-se, para fins de delimitação do perímetro urbano, de parcelamento e de uso e ocupação do solo, conforme Instrumento próprio a partir dos seguintes critérios³⁹:

- I – cobertura vegetal existente;
- II – condições gerais dos recursos hídricos;
- III - existência de procesos erosivos;
- IV – tipologias das aglomerações urbanas;
- VI – influência das atividades antrópicas sobre o meio ambiente.

O artigo 65 do PDP de Cáceres, determina que o território da Zona de adequação ambiental do distrito sede de Cáceres divide-se, para fins de delimitação do perímetro urbano, de parcelamento e de uso e ocupação do solo, nas seguintes zonas, conforme definido no quadro do diagnóstico:

- I – Macrozona Central;
- II – Macrozona de Urbanização Prioritária;

³⁹ Plano Diretor Municipal, a Lei n.º 90, de 29 de dezembro de 2010, artigo 59.

- III – Macrozona de estruturação Urbana;
- IV – Macrozona de Preservação Ambiental;
- V – Macrozona Rural.

Para o aproveitamento adequado dos vazios urbanos, há de se introduzirem políticas públicas que tragam esses espaços para a realidade da cidade, por meio do preenchimento ou do esvaziamento de determinados lugares do perímetro urbano, e que isso pode ocorrer mediante variáveis, tais como:

1. A necessidade de fomentar o mercado da construção civil, para alavancar o comércio e o emprego;
2. Os fatores de segurança pública, que quando se torna escassa propicia o aumento da violência e o esvaziamento das vias públicas e a procura por moradia em locais mais seguros;
3. A disponibilidade da terra, uma vez que algumas áreas precisam ficar vazias e ter ocupação proibida por lei, ou por representarem risco ou por serem definidas para proteção ambiental;
4. O valor da terra, que de modo geral decorre da localização da terra em regiões dotadas de infraestrutura urbana.

Outra forma de inserção dos vazios urbanos no contexto social é a caracterização dos mesmos como zonas especiais de interesse social – ZES, denominado como um tipo especial de zoneamento urbano que objetiva a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura.

Todavia, apesar de aprovado no ano de 2010, até a presente data o Poder Público cacerense ainda não promoveu as ações necessárias para a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Municipal.

Como afirma Edésio Fernandes (Artigo doutrinário inserido no Juris Plenum Ouro nº 8, julho de 2009),

A principal lição para os formuladores de políticas públicas e gestores urbanos, resultante das experiências acumuladas de regularização fundiária, é que há uma necessidade urgente de respostas institucionais integradas e articuladas, com os programas de regularização sendo plena e diretamente compatibilizados com outras políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais.

O fato é que existe uma série de gargalos tradicionais a serem superados, especialmente aqueles que dizem respeito à necessidade de produção de informações adequadas e cadastros; à falta de capacidade institucional de ação, especialmente na esfera local; às dificuldades colocadas por sistemas anacrônicos de registros imobiliários e aos muitos problemas colocados pelo Poder Judiciário conservador. Também merece menção especial o falso clamor, "moradia social verso preservação ambiental", como diz Edésio Fernandes (2009), tem colocado obstáculos aos avanços de muitos programas de regularização. Afirma ainda o

autor, que outra questão recorrente e elevada importância, diz respeito ao *day after* dos programas de regularização, já que na maioria dos casos não têm havido um monitoramento e um seguimento adequado dos programas existentes, nem uma presença contínua do Poder Público nas áreas regularizadas.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos. Na introdução está delimitado o tema, caracterizado o problema de pesquisa, estabelecidos os objetivos principais e a hipótese que norteia o desenvolvimento da pesquisa. Nos capítulos seguintes, estão desenvolvidos o método e a parte empírica, de forma que, a conclusão está elaborada considerando os resultados e análises de tabelas e mapas, a partir do conjunto de informações ali tabulados.

A verificação da validade da hipótese está enunciada na pergunta que norteia o trabalho, ou seja, “em que medida, a função social da propriedade tem sido efetivada no aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses, após Estatuto da Cidade”? Para essa pergunta, foi elaborada a hipótese, retomada agora para ter sua validade verificada, de posse dos resultados das observações. No caso, o conjunto de experimentos que verificou a existência dos vazios urbanos, que responde ao problema proposto.

A hipótese diz que a função social da propriedade é instrumento de intervenção urbanística que deve ser implementada mediante lei específica, como prevê a Constituição Federal, que faculta ao Poder Público Municipal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação.

O princípio jurídico da função social da propriedade surgiu a partir da evolução do conceito de direito de propriedade, que se desenvolveu progressivamente a partir de alterações estruturais promovidas pela ordem jurídica. Primeiramente, deixou-se de lhe atribuir um caráter absoluto, através da previsão legal de limitações de ordem privada e pública. Tais limitações conformaram o direito de propriedade no sentido de obrigar o proprietário a usar os seus bens de forma a não prejudicar o seu vizinho (limitações de ordem privada) ou a coletividade (limitações de ordem pública).

A previsão do princípio da função social da propriedade nos textos das Constituições de vários países promoveu uma alteração na própria estrutura do direito. Nesse sentido, a expressão dever-poder é utilizada no sentido de explicitar que o proprietário deve utilizar os

poderes que tem sobre a coisa, usar, gozar e dispor, para fazer com que o bem cumpra sua função social, ou seja, para que sua utilização atenda não somente ao interesse do seu dono, mas também ao de todo o corpo social. Trata-se de uma norma de eficácia mediata que tem de ser completada posteriormente para que produza os efeitos desejados.

A metodologia proposta e a sistematização realizada reconhecem o papel fundamental e a necessidade incontornável da elaboração de um Projeto de Cidade que estructure todas as iniciativas de planejamento e gestão urbana, respaldando, inclusive, a leitura da cidade desenvolvida como base para a escolha do instrumental urbanístico, diversificado e específico para cada área de planejamento. Trata-se de passo incondicional para a viabilização do planejamento da cidade como um todo, partindo da leitura e do reconhecimento de suas partes, tão distintas e tão cheias de especificidades, visando um planejamento estruturador e estratégico, e não somente paliativo.

Tal sistematização confirma a necessidade de particularização das diversas situações encontradas, para a promoção de ações de planejamento urbano, elaboradas e direcionadas à modificação da estrutura e da dinâmica urbana em determinadas áreas do tecido urbano consolidado ou em expansão. No entanto, não pretende criar um manual rígido para a resolução de problemas urbanos como o da presença de vazios urbanos em áreas infra-estruturadas. Pelo contrário, almeja o entendimento da necessidade primordial de ações combinadas e da participação conjunta do poder público e da iniciativa privada, na promoção de objetivos claros e definidos, dentro de um planejamento urbano estruturado (seja tradicional ou estratégico), sem esquecer que a cidade é configurada pelos mais diversos atores, que por sua vez, acompanham as iniciativas globais de reconhecimento e construção de uma unidade urbana.

Neste panorama, cabe entender que os vazios urbanos são parte integrante de um sistema consolidado e passível de constantes transformações, e que por isso atuar sobre eles não significa reconstituir o que já não existe mais e nem construir o novo de maneira desarticulada do já existente. Isto é de fundamental importância para a proposta de incorporação da reativação das áreas ociosas de forma flexível e articulada, e considerando inclusive as questões relativas à política pública desenvolvida nas cidades brasileiras, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Os vazios urbanos, objeto a ser caracterizado, analisado e discutido, alcançam dimensões social, econômica, espacial e política que precisam ser entendidas na sua totalidade, não esquecendo, porém, que cada vazio urbano necessita ser identificado em sua particularidade, de modo a embasar ações que permitam reverter o atual cenário encontrado nas cidades, e em especial em suas áreas centrais.

Quanto às contribuições e limitações, esta parte final das conclusões sistematizam contribuições para a área de estudo, listam as principais limitações enfrentadas no decorrer da pesquisa e indicam possibilidades de continuidades, as quais estão descritas a seguir. Ou seja, estudos da cidade, a partir da forma, ou pelo menos assim grafado, datam do início do século XX, não se tratando, portanto de algo novo. Entretanto, não existe um número expressivo de trabalhos nesta área, assim como não se trata de um tema corrente no meio acadêmico do urbanismo, em especial que trate dos vazios urbanos.

Como contribuição social, espera-se tornar conhecida para o cidadão a existência e a obrigação do cumprimento das determinações contidas na Constituição da República Federativa do Brasil, por parte do Poder Público municipal, além de demonstrar a necessidade de adequação das várias espécies normativas que regulam o ordenamento territorial da cidade aos preceitos constitucionais. Espera-se mostrar ainda, que o procedimento de controle através de ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão ou mediante arguição de descumprimento de preceito fundamental na elaboração do Plano Diretor Participativo poderá ser eficaz no combate a esse tipo de conduta. Pode-se dizer que é indiscutível a necessidade do controle, como o dever de verificação e correção do uso, da ocupação e do parcelamento da propriedade imóvel urbana, tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo e Judiciário.

Sabe-se que a solução para os problemas da cidade de Cáceres não deve depender dos governantes, mas de uma atuação mais intensa e bem direcionada do Poder Judiciário, não como um substituto dos Poderes Executivos e Legislativo, mas como direcionador na correção da “hipertrofia teórica”, ou seja, um freio capaz de servir de contrapeso às falhas de governo que impedem a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade, na forma expressa no seu Plano Diretor. Seja o controle administrativo prévio, concomitante ou posterior, seja o controle externo ou interno. Mas, que esteja vinculado à atividade administrativa de controle da legalidade ou de mérito das normas legislativas ou administrativas, visando, principalmente, possibilitar e manter a qualidade da vida do cidadão no Município de Cáceres/MT.

Este trabalho teve como objetivos específicos, analisar a função social da propriedade e paradigmas de política urbana; analisar a cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas; analisar o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses. Temas estes que foram objeto de discussão a partir da titulação dos mesmos em cada capítulo subsequente. O fato é que, a efetividade do Direito Urbanístico pressupõe uma nova postura, uma nova forma para problematizar, planejar e implementar políticas públicas. Essa mudança

requer transformações na estrutura de uma Administração Pública que prime pelo diálogo com a população, pois, a vontade política, que não é a vontade do político, necessita de uma mudança institucional, de uma abertura democrática acompanhada de um verdadeiro comprometimento com um o planejamento factível, coerente com as necessidades sociais e urbanas da população.

Conforme se verificou na análise dos resultados da pesquisa, a ordem urbanística brasileira está eivada de paradoxos como as questões financeiras, a insuficiente participação popular nas políticas urbanas, ou mesmo, erros esteganográficos textuais que limitam ou dificultam a sua efetividade. Paradoxos estes, que se repetem nas normas contidas na Constituição do Estado de Mato Grosso e do Município de Cáceres, em especial, na Lei do Plano Diretor.

Além destes paradoxos, existem nos textos normativos, inserções estratégicas de palavras esteganográficas, que retiram qualquer possibilidade de responsabilizar o Poder Público ou mesmo seus gestores, pelo descumprimento das determinações expressas naquelas normas jurídicas, inclusive, como se observa no artigo 73 do Plano Diretor de Cáceres, que determina a um órgão da administração direta que proceda a elaboração e eventual revisão dos institutos jurídicos urbanísticos setoriais, nele previstos.

Estes instrumentos de política urbana, como lei, devem produzir eficácia jurídica e social, concretizando o princípio da igualdade no acesso à moradia digna, à circulação digna, ao trabalho, acesso aos equipamentos públicos e ao lazer. Pois, tanto o Plano Diretor quanto os instrumentos urbanísticos nele previstos, não possibilitam a efetividade da função social da propriedade, visto que mesmo existindo instrumentos na forma de norma válida, ou seja, norma que possui efetividade jurídica, não possuem efetividade social, por não corresponderem aos anseios e necessidades do povo cacerense. Esse fato caracteriza a inércia e a ruptura com as normas constitucionais, já que a efetividade do Plano Diretor de Cáceres ainda não ocorreu, justamente, em face da inexistência de instrumentos que exijam do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento.

Todavia, faz-se necessário evidenciar que a não elaboração ou não adequação do plano diretor ou mesmo de seus instrumentos jurídicos de política urbana, apontam para uma conduta omissiva do Chefe do Poder Executivo e dos legisladores do Município, em face da responsabilidade desses agentes políticos na elaboração e adequação das normas de ordenamento urbano, aos preceitos constitucionais. Principalmente, quando estas condutas são geradoras de litígios fundiários devido ao parcelamento e uso irregular do solo e dos vazios

urbanos, imóveis tombados abandonados e construções realizadas sem a observância ao determinado pelo Estatuto da Cidade.

Constatou-se uma descontinuidade entre a normatização urbana nacional e a do Município de Cáceres, pois esta não contempla as exigências da política urbana contida na Constituição Federal, Estadual e da Lei Federal de parcelamento do solo urbano. Consta-se ainda, que o município de Cáceres possui acentuados problemas físico-territoriais, devendo seu Plano Diretor e instrumentos jurídicos urbanísticos nele previsto, apresentarem eficácia social de forma a assegurar o adequado ordenamento dos espaços urbanos, principalmente no que se refere ao seu maior desafio, que é a regularização fundiária urbana e as favelas periféricas, principalmente em áreas públicas que ocupam irregularmente o espaço às margens do rio Paraguai, por exemplo, o bairro EMPA.

A cidade possui grandes desafios de infraestruturas nos sistemas de habitação, circulação, trabalho e de recreação, com grandes problemas de mobilidade para o cidadão, sendo que o principal veículo de locomoção na cidade é a bicicleta, o que é um problema, pois a cidade não possui ciclovias, devido a vários fatores, seja por deficiência no planejamento das calçadas paralelas às ruas e avenidas, em sua maioria inexistentes, ou pelo centro da cidade ter predominância de construções antigas, sendo que as calçadas não ultrapassam os 80 (oitenta) centímetros e possuem altos e baixos que dificultam a acessibilidade, principalmente dos portadores de necessidades especiais.

Todavia, é imprescindível a elaboração de uma lei de parcelamento do solo que, obrigatoriamente, atenda aos interesses e às aspirações dos cidadãos cacerenses. Interesses estes, identificados e colhidos mediante debates, palestras e até mesmo através de plebiscito, referendos ou de outras formas democráticas de participação direta da comunidade. Haja vista a situação conjuntural da propriedade imóvel urbana no Município de Cáceres/MT, que necessita de planejamento factível, em face ao atendimento da função social, ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar do cidadão e ao equilíbrio ambiental.

Este trabalho identificou que a questão fundiária urbana é o maior fator contrário ao desenvolvimento, e responsável pelo favelamento e surgimento dos loteamentos irregulares e formação da chamada cidade ilegal. Analisou-se a importância dos resultados da investigação e da importância do parcelamento no zoneamento ambiental, principalmente em relação ao não atendimento à função social, devido à proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes de imóveis urbanos; a edificação e ao uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana e à retenção especulativa de imóveis urbanos.

A ordem é a aplicação da lei, assim como, é necessário que os gestores municipais apontem rumos para um desenvolvimento local, economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado; que proponham soluções para a melhoria da qualidade da gestão pública local, tornando-a mais apta a utilizar os recursos públicos e a prestar melhores serviços à população. Também que apresente diretrizes e instrumentos para que os investimentos em saneamento, transporte coletivo, equipamentos urbanos e as habitações populares sejam adequadamente distribuídos e beneficiem toda a população. Os resultados indicados no estudo da realidade local apontam para:

a) a necessidade de revisar e implantar ações de regularização fundiária urbana; criar normas sobre a área central tombada pelo patrimônio histórico;

b) ampliação das áreas verdes de uso público, particularmente em bairros mais distantes do centro e de área de livre e fácil acesso público para lazer, próximo ao Rio Paraguai;

c) publicizar as normas previstas para a construção e manutenção das calçadas urbanas, inclusive, dizendo que as mesmas fazem parte das ruas, haja vista que a rua é composta de três vias, sendo duas de calçadas e uma pista de rolamento para veículos, e mais, que o Município é o responsável pela sua fiscalização e exigências de suas dimensões. Deve-se criar, com urgência, um plano de mobilidade urbana tendo em vista a inexistência de transportes coletivos entre os bairros, e dos bairros para o centro da cidade.

A Lei Orgânica Municipal, principalmente o artigo 194, no seu parágrafo primeiro, deve determinar que é atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e não da “prefeitura municipal”, elaborar o Plano Diretor de Cáceres. Segundo, para que se confirme a hipótese deste trabalho, ou seja, que a função social da propriedade seja cumprida quando o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promove o seu adequado aproveitamento e atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade na forma expressa no Plano Diretor, desde que, este como lei, produza eficácia jurídica e social.

Faz-se necessário efetivar, além deste, os instrumentos jurídicos urbanos de uso, parcelamento e ocupação do solo. Haja vista, que nenhum deles estão sendo aplicados pelo Poder Público cacerense, apesar do Plano Diretor ter sido aprovado no ano de 2010. Com esta mora, constata-se que está havendo tolerância acentuada em relação ao controle do solo, que se processa e evolui ao ponto de a máquina administrativa atuar em detrimento dos cofres públicos, permitindo: que haja perda de receita pela admissão de cobrança do ITR em área urbana e pela não aplicação do IPTU progressivo. Por outro lado, o direito de propriedade está sendo usado de forma incorreta pelo proprietário, que está desidioso em relação à

coletividade, a partir do momento em que não efetua o parcelamento e a regularização fundiária de sua propriedade.

A confirmação da hipótese da pesquisa depende da implementação do Plano Diretor e de seus instrumentos, para que as políticas urbanas cacerenses se completem e se concretizem. E, possibilitem assim, a plena efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade, haja vista que este depende do necessário empenho dos Poderes Públicos e da população, em respeitar o ordenamento jurídico, cumprindo e fazendo cumprir o princípio constitucional da função social da propriedade, constitucionalmente determinado que seja na forma expressa no Plano Diretor, uma lei que deve produzir eficácia jurídica e social. Pois, este, para ser eficaz precisa de vontade política para ser implementado de forma efetiva, com projetos adequados à realidade social e local, com prazos que sejam possíveis e cumpridos e com metas realizáveis, como nele previsto.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cáceres, como norma urbanística, tem eficácia jurídica. Contudo, deixa a desejar com relação a sua eficácia social, pela não implementação deste e dos instrumentos jurídicos urbanísticos nele previstos. Por outro lado, têm-se um instrumento jurídico de tombamento de imóveis urbanos, que apesar da boa intenção, vem provocando abandonos, subutilizações e até a não utilização dos mesmos, caracterizando-se como imóveis que não cumprem com a função social da propriedade.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BARROSO, Luís Roberto de. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas* Limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 82.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 19ª ed. São Paulo/SP. Editora Saraiva 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 3ª ed. IBDC. São Paulo/SP. 2002.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano diretor urbano & função social da propriedade*. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília. 2012.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 6.766/79. Dispõe sobre o uso e parcelamento do solo.

BRAZ, Danielle Cristina. A efetividade da função social da propriedade nas propriedades urbanas. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013.

CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento: matéria reservada à competência do Poder Legislativo – Limites do Poder Regulamentar – Direitos e garantias individuais: parecer. *Revista Forense*. n. 146, p. 69-77.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito constitucional*. 5ª edição. Coimbra/Portugal. Livraria Almedina. 2002.

CAPOLA, Gina. *A função social da propriedade e suas implicações no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro/RJ. 2012.

CONTI, Eliane França. FARIA, Tereza Peixoto. TIMÓTEO, Geraldo Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor na cidade de Goytacazes. 2014.

CUIABÁ/MT. Lei Complementar Municipal, n.º 44/1997. Regulamenta o uso do solo e dá outras providências.

DE ALMEIDA NETO, João Alves. Uma visão moderna da função social da propriedade rural. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VI, n. 12, fev 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função social da propriedade pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n.º 6. Salvador/BA. 2006.

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. 2º ed. São Paulo/SP. Editora Martins Fontes. 2011.

FERREIRA, João Carlos Vicente. Mato Grosso e Seus Municípios. Cuiabá/MT: Secretaria de Educação: Buriti, 2001.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. A propriedade urbana e os novos instrumentos do Estatuto da Cidade. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. N.º11. 2007.

FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Manual de elaboração de tese, dissertação e monografia. Fortaleza. Universidade de Fortaleza/CE. 2004.

FURASTÉ, Pedro Augusto. Normas Técnicas para o Trabalho Científico. 14ª Ed. Gráfica e Editora Brasil. Porto Alegre. 2006.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 3ª ed. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 262-273; STEIN, Ernildo. Aproximações sobre hermenêutica. Porto Alegre: Edipucrs, 1996.

GIANULO, Wilson. Novo Código Civil Explicado e Aplicado ao Processo. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2003.

GOLDWASSER, Maria Júlia. Revista C. Sociais, vol. 1. 2013.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. O Direito Urbanístico e a Disciplina da Propriedade. Revista Magister de Direito Imobiliário, n.º 1. 2005.

HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelo de análises. Editora UnB. Brasília-DF. 2010.

HOCHMAN, Gilberto. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz. 2007.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de informação legislativa n.º 39. Brasília/DF. 2002.

KELSEN, Hans, 1881-1973. Teoria Pura do Direito: tradução de João Baptista Machado. 6ª Ed. – São Paulo. Editora Martins Fontes. 1998.

KRAFTA, Rômulo. Estudos configuracionais urbanos, policentralidade e uso do solo. Programa de pós-graduação em planejamento urbano e regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (2015).

LEVIN, Alexandre. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC/SP. 2008.

MATO GROSSO/BRASIL. Constituição do Estado de Mato Grosso. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Organizada por Zaluir Pedro Assad. Cuiabá: Fábrika de Letras. 2005.

MEDAUAR, Odete (Coord); ALMEIDA, Fernando Dias de (Coord.). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários. 2 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

MENDES, Natalino Ferreira. História de Cáceres: hitória da administração municipal. Editora UNEMAT, 2 ed. Cáceres, Estado de Mato Grosso. 2009.

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10257, de 10.07.2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. O novo em Direito e Política. Livraria do Advogado. Porto Alegre/RS. 1997.

PAULO, Vicente. Alexandrino, Marcelo. Controle de Constitucionalidade. 4º ed. Rio de Janeiro, RJ: IMPETUS, 2006.

PEREIRA, Marlene de Paula. SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Desafios da política urbana: análise de mecanismo de gestão do território que unificam a legislação ambiental e urbanística. Revista Magister, n.º 31. 2010.

PINTO, Victor de Carvalhi. Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade. Editora Revista dos Tribunais. 4ª ed. São Paulo/SP. 2014.

RAMOS, Elival da Silva. A inconstitucionalidade das leis: vícios e sanções. Editora Saraiva. São Paulo/SP. 1994.

REIS, Adilson Domingos dos. Relatório da Comissão do PDD. Município de Cáceres/MT. 2010.

ROBERTO, S. Kahlmeyer-Mertens, et al. Como elaborar projetos de pesquisa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ROLNIK, Raquel (Coord.) Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos, 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 204, 26 jan. 2004.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, com práticas. São Paulo. Sengage Learning. 2010.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo. Malheiros Editores, 2005

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. Malheiros Editores Ltda. São Paulo/SP, 6ª edição. 2010.

SAMPAIO, Juliana. Araújo, José Luís Júnior. *Revista Brasileira*, 2006
TOBA, M.M. Do Plano Diretor. In: MEDAUAR, O. (Coord), ALMEIDA, F. D. (Coord.) *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários*. 2 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 238/239.

VANÊSCA, Buzelato Prestes. *Temas de Direito Urbano–ambiental*. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2006.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Rio de Janeiro/RJ. 1996.

ANEXOS

ANEXO A – Resumo do Projeto de pesquisa

TEMA: efetividade da função social da propriedade para implementar o uso compulsório dos vazios urbanos em Cáceres

OBJETIVO - analisar a efetividade do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações do Poder Público cacerense para implementar o aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos.

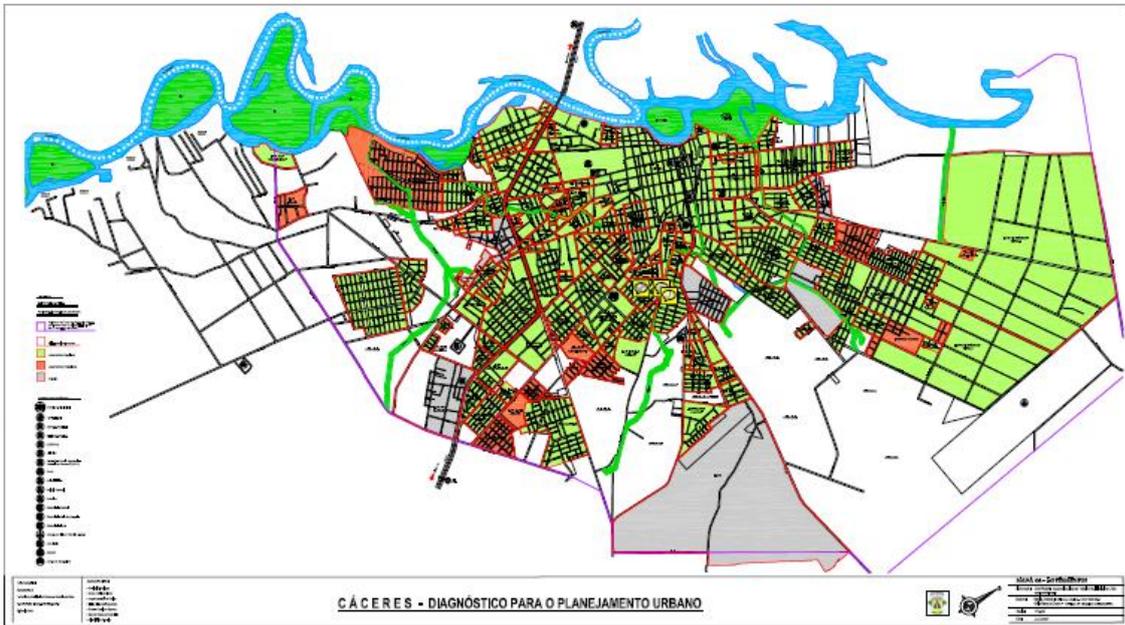
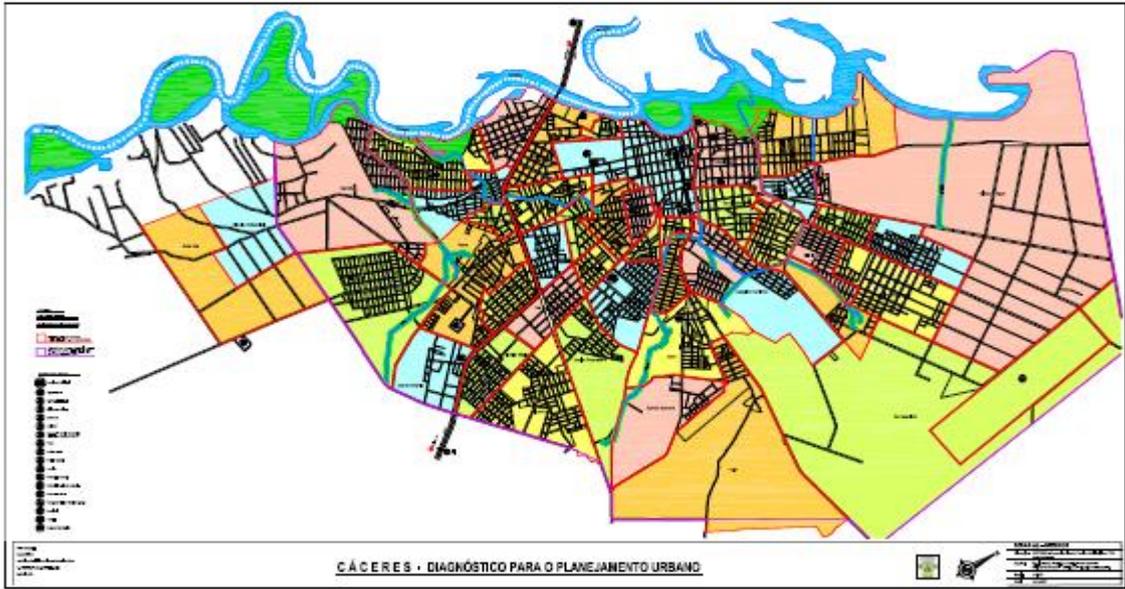
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

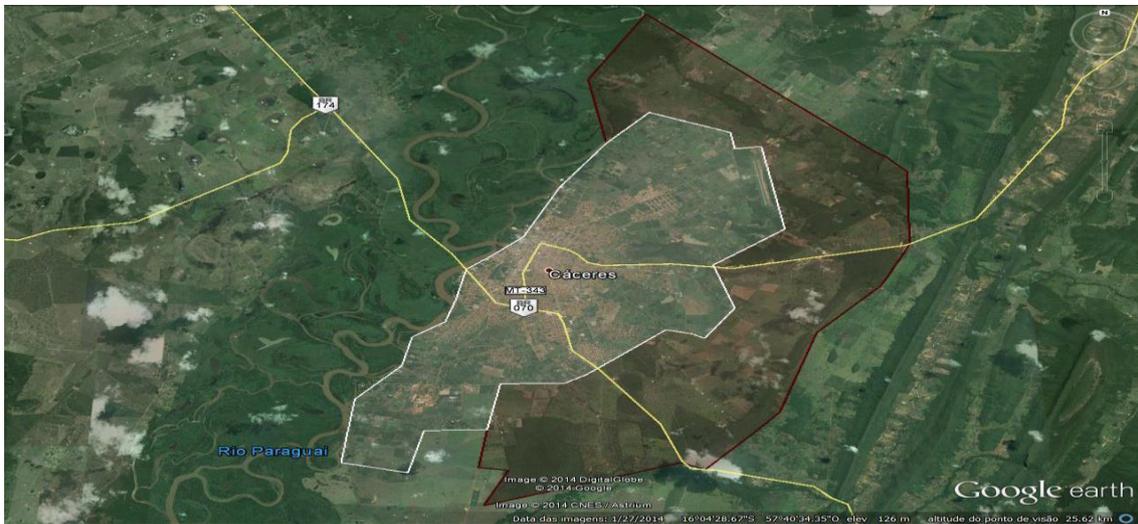
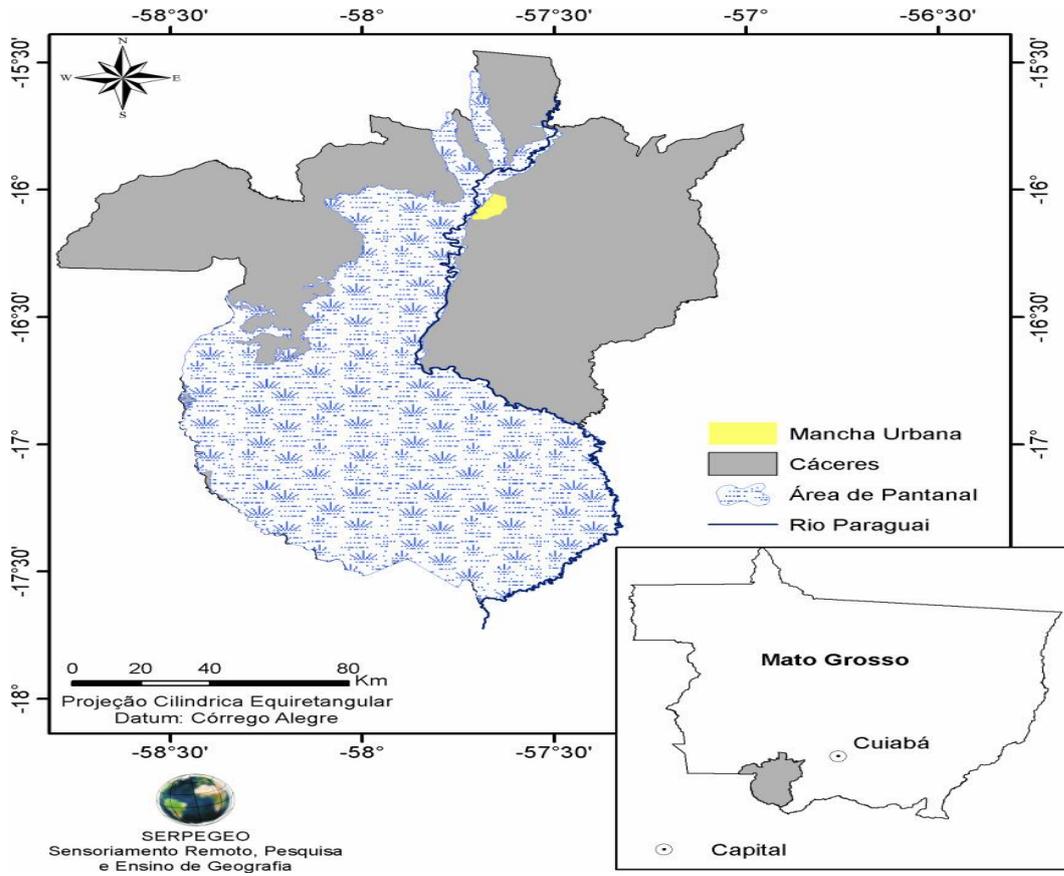
1. Analisar a função social da propriedade e paradigmas de política urbana.
2. Analisar a cidade de Cáceres e suas normas urbanísticas.
3. Analisar o uso compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses.

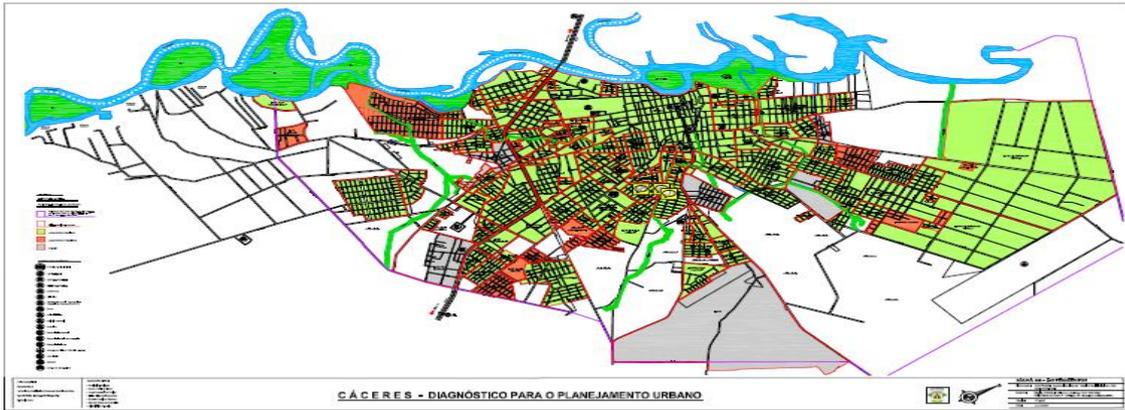
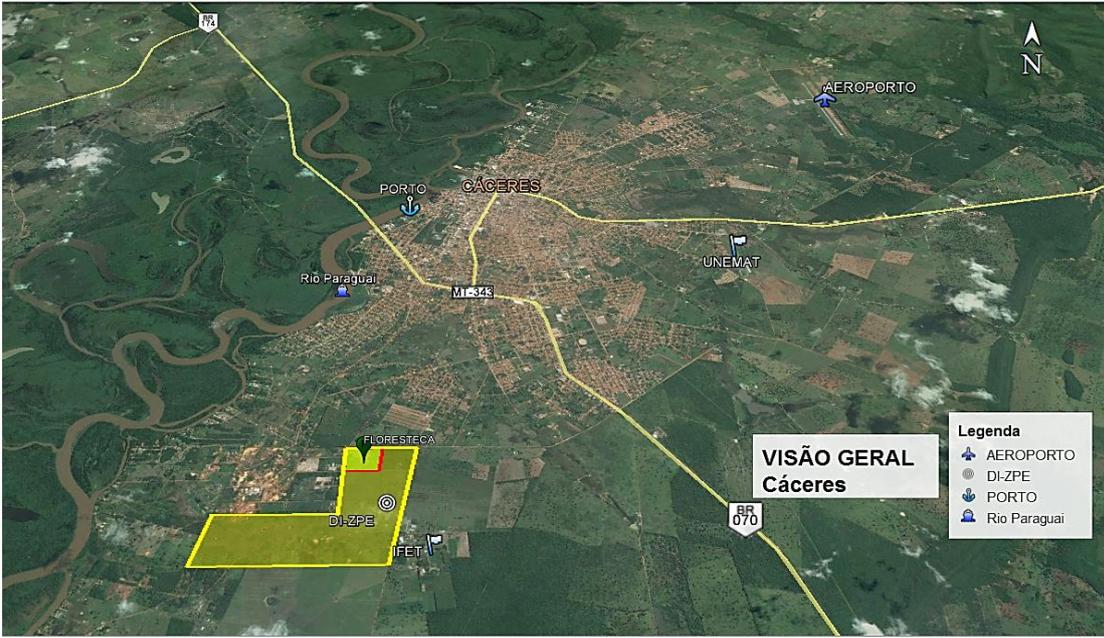
PROBLEMA: “em que medida, a função social da propriedade tem sido efetivada no aproveitamento adequado compulsório dos vazios urbanos especulativos cacerenses, após Estatuto da Cidade”?

HIPÓTESE – A função social da propriedade é instrumento de intervenção urbanística que deve ser implementada mediante lei específica, como prevê a Constituição Federal, que faculta ao Poder Público Municipal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação.

ANEXO B – Fotos









BAIRRO JARDIM CELESTE I – ÁREA OCIOSA DE 104.117M² – COM VAZIOS URBANOS PARCELADOS E NÃO PARCELADOS



BAIRRO JOAQUIM MUTIHO - ÁREA OCIOSA COM 380.800M² – COM VAZIOS URBANOS PARCELADOS E NÃO PARCELADOS



BAIRRO MARAVILHA - ÁREA OCIOSA COM 380.800M² – COM VAZIOS URBANOS PARCELADOS E NÃO PARCELADOS