

FUNÇÃO SOCIAL DAS PROPRIEDADES NA IMPLANTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Carla Caroline Alves Carvalho (1); Daniel de Oliveira Santos (1); Lucas Nogueira de Andrade (1); Almir Mariano de Souza Junior (2);

(1) Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, Campus Pau dos Ferros, carol.alves.c@hotmail.com;

(1) Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, Campus Pau dos Ferros, danielosantos31@gmail.com;

(1) Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, Campus Pau dos Ferros, lucas.bskt@live.com;

(2) Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA, Campus Pau dos Ferros, almir.mariano@ufersa.edu.br.

Resumo: Este trabalho abre uma discussão sobre o conceito de “função social da propriedade” com o objetivo geral de investigar o conceito constitucional acerca deste fator jurídico, bem como sua aplicação ao Plano Diretor Municipal, analisando suas particularidades, suas características, e definindo-o como parte integrante do processo de planejamento urbano. Dessa forma, desenvolveu-se um estudo de revisão bibliográfica e levantamento documental dos instrumentos jurídicos acerca da propriedade, analisando as modificações significativas na tutela dos direitos fundamentais e na ordem econômica e social que atingiu diretamente o direito de propriedade. Entretanto, constatou-se que estas transformações são contínuas, estabelecendo fatores para que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Palavras-chave: função da propriedade, conceito constitucional, plano diretor.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi a primeira constituição brasileira a estabelecer especificações para o desenvolvimento de uma Política Urbana que em seu art. 182, visa a ordem e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para favorecer o bem-estar aos seus habitantes. Contudo, a maior inovação da Política Urbana, foi com relação aos direitos da propriedade urbana. Está condicionada pelo cumprimento da sua função social, quando atendidas as exigências do Plano Diretor (JATOBÁ, 2008).

Em decorrência a criação da CF-88, deu-se origem ao Estatuto das Cidades (Lei Federal n^o 10.257/2002) que reforça o papel do plano diretor como instrumento de planejamento. Assim segundo Moreira (2008), com a criação deste Estatuto, torna-se pertinente o questionamento acerca do plano diretor na ordenação da cidade, bem como de seu papel na função social, vindo a ser, respectivamente, o instrumento para combater as desigualdades sociais da cidade e garantir a qualidade de vida dos seus habitantes bem como o seu bem-estar.

Assim o presente estudo tem como objetivo geral investigar o conceito constitucional acerca da Função Social da Propriedade, bem como sua aplicação ao Plano Diretor Municipal, analisando suas particularidades de aplicação, suas características, e definindo-o como parte integrante do processo de planejamento urbano.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa consiste em um estudo de revisão bibliográfica e levantamento documental dos instrumentos jurídicos acerca da propriedade, mais especificamente de sua ideia de função social para benefício da coletividade urbana, buscando o entendimento de conceituações básicas de propriedade, função social e Plano Diretor, para entender os aspectos urbanos de desenvolvimento.

3 RESULTADOS

3.1 A FUNÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO URBANO

A função social das propriedades originou-se devido ao crescimento das cidades no período de revolução industrial ao longo do século XIX, desenvolvendo no quadro do chamado direito urbanístico. Dessa forma, o enfoque do desenvolvimento do direito urbanístico está menos na ordenação do território e mais no fruto das relações sociais que devem ser juridicamente reguladas, isto é, na regulação do espaço urbano (GALBINSKY, 2011). Contudo, de acordo com a CF-88, em seu Art. 1; a função social da propriedade tem como diretriz: ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (PSP, 2015).

Assim, como discutido por Assis e Granado (2013) entende-se que, ao tempo que a Constituição concede ao proprietário o direito de manter-se na propriedade, também diz que esta deverá cumprir sua função social. Logo, de acordo com Pacífico e Campos (2010) qualquer propriedade que possua uma função social predefinida é sempre alterada quando o modo de produção de sua época se modifica, assim a função da propriedade está relacionada com a realidade e os valores de seu tempo.

Para Renner, apud Silva (2006, p.76), “a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção”. Silva (2006, p.76) ainda destaca:

“E toda vez que isso ocorre houve transformação na estrutura interna do conceito de ‘propriedade’, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que ‘ a propriedade atenderá a sua função social”.

Bastos (1989) em seus comentários, destaca:

(...) o direito de propriedade está, assim, condicionado a dois fatores independentes; o fator aquisitivo da propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei, e um fator de caráter

contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena.

Dessa forma, Pacífico e Campos (2010) discorre acerca dos deveres para minimizar as situações que possam surgir com o uso individualista que o proprietário venha dar à sua propriedade. Para isso, o Estado deve recair ao proprietário quando este não concede à propriedade a referida função social e, assim, perdera a proteção jurídica do bem, sendo punido com as ações impostas pelo Estado.

A CF-2012, em seu art. 182, § 4^a, faculta ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano a promoção de seu adequado aproveitamento,

“É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para a 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 propriedade predial e territorial progressivo no tempo; III - Desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais”.

Segundo Di Sarno (2004, p.47), é importante distinguir o conceito de função social da cidade do conceito de função social da propriedade: “enquanto aquela existe para servir a população de melhor maneira possível, a fim de possibilitar a harmonia nas tarefas do cotidiano das pessoas, esta varia de acordo com as características de cada cidade”. Por isso, o plano diretor de cada cidade deve ser adaptado om as realidades locais.

3.2 O PLANO DIRETOR E AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Historicamente o primeiro termo acerca de planos diretores, deu-se em 1930, quando urbanista francês Alfred Agache elaborou o Plano Agache¹, este concebido para a cidade do Rio de Janeiro, propiciando, pela primeira vez, a palavra “plan directeur” ao território brasileiro (MOREIRA, 2008).

Com isso, a ideia do plano diretor passou a difundida e adotada, principalmente por arquitetos, engenheiros e geólogos ligados às questões urbanas. De acordo com o Estatuto da

¹ Plano Agache é a denominação popular do plano de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro/RJ.

Cidade (2002), o plano diretor é "um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano". O estabelecimento desse tipo de diretriz é obrigatório aos municípios com mais de 20 mil habitantes, garantindo o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Suas características devem ser revistas, pelo menos, a cada (10) dez anos.

A Resolução nº 34 de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, formula determinadas orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo de Plano Diretor: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

De acordo com Galbinsky (2011) e ao art. 182 da CF-2012, ao passo que a ideia de utilização sugere a efetivação do uso, o ato de fazer uso, ou a concreção do uso no passado e no presente surge, o real conceito da função social: emprego no sentido de utilização e não o do uso. Não importa à função social qual o tipo de uso, mas sim que a propriedade não permaneça “não edificada, subutilizada ou não utilizada”.

A função social das propriedades rurais está condicionada, explicitamente, a critérios de utilidade (Art.186º). Nesta pode-se observar uma flagrante falha de relacionamento da esfera rural com a urbana, pois os critérios aplicados à propriedade rural não guardam parentesco com aqueles aplicados às propriedades urbanas (GALBINSKY, 2011).

Galbinsky (2011) ainda discorre sobre as divergências que ocorre entre as legislações rurais e urbanas, ao contrário do que se exige da propriedade urbana, que precisa atender às prescrições do plano diretor, nenhuma referência é feita a qualquer tipo de planejamento rural:

“O ponto fundamental reside no fato de se dar contornos estritamente urbanos aos planos diretores e que as áreas rurais sejam mantidas intocáveis, como se a propriedade rural constituísse uma categoria territorial à parte”
[...]

Embora o plano diretor seja o principal instrumento definidor do conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana em cada municipalidade, não é o único elemento jurídico a

desempenhar tal papel, uma vez que as diretrizes gerais e as normas do Estatuto da Cidade se destinam a vincular o direito da propriedade urbana ao efetivo cumprimento da sua função social. (MATTOS, 2003).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta breve exposição buscou primordialmente estabelecer um panorama geral sobre a questão do direito da propriedade e de sua função social no desenvolvimento de planos diretores interligado ao ordenamento jurídico nacional de modo a propiciar uma melhor compreensão das relações jurídicas proprietárias na contemporaneidade.

Dessa maneira, como frisado, destaca-se as mudanças de valores de forma lenta ao decorrer das gerações favorecendo assim, modificações na contextualização da “função social”. As exigências de adaptações, alterações ou transformações ocorrem em decorrência de inúmeros fatores tais como o atendimento das necessidades reprimidas de consumo, a absorção de novas tecnologias e mesmo as frequentes mudanças do cenário político.

Com o processo de urbanização as questões sociais vêm adquirindo um papel predominante na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano. Desta forma, o plano diretor não deve ser visto como algo estático, mas sim como um processo dinâmico, na qual caracteriza os interesses de organização da sociedade para que se desenvolva uma ocupação de solo pertinente.

Observou-se no dever do Estado a necessidade de implementar e fiscalizar a função social da propriedade urbana, sendo facultada a imposição de penalidades nas condições estabelecidas na legislação especial, mas sempre com a premissa de fazer prevalecer o bem-estar coletivo.

5 REFERÊNCIAS

ASSIS, Carolina T.; GRANADO, Emerson de M. **A função social da propriedade urbana**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.1, p. 382-393, 1º Trimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044. Acesso em: 19 jul. 16.

BASTOS, Celso R.; MARTINS, Ives G. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. **Constituição [1988]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado, 1988.

_____. Lei no 10.257 de 10 de Julho de 2002. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília – DF.

_____. Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. **Resolução nº 34, de 01 de Julho 2005 DOU de 14/07/2005**. 89 p. Brasília – DF.

GALBINSKY, José. **A função social da propriedade e o plano diretor**. 9º Seminário Docomomo Brasil - Interdisciplinaridade e experiências em documentação e preservação do patrimônio recente. Brasília, 2011.

DI SARNO, Daniela C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. 1. ed. Barueri: Manole, 2004.

JATOBÁ, Sérgio U. **O Plano diretor e a função social da propriedade urbana**. IPEA: Rural e urbano. 2008. 4p.

MATTOS, Liana P. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.

MOREIRA, Helion F. **O Plano Diretor e as funções sociais da cidade**. CPRM, Rio de Janeiro, 2008, 27p.

PACÍFICO, Andrea M. C. P.; CAMPOS, Henrique F. **O plano diretor como instrumento de implementação da função social da propriedade urbana**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=8406&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 19 jul. 16.

SILVA, José A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008. 468 p.