

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UM CONCEITO EM (CONSTANTE) DISPUTA

Marcos Vinícius Ferreira de Godoy
Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

marcosgod82@gmail.com

RESUMO:

Na perspectiva do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, desde a Constituição Federal de 88, está em fase de implantação uma nova proposta de Política Urbana, instrumentalizada pelo Estatuto da Cidade, visando superar a vulnerabilidade jurídica das atividades de gestão e ordenamento urbano das cidades brasileiras. Objetivou-se investigar a apropriação deste princípio pelos atores sociais envolvidos – juristas, urbanistas, ativistas políticos, doutrinadores e magistrados – e mapear a evolução do conceito no arcabouço jurídico brasileiro. A metodologia envolveu revisão bibliográfica, análise de legislação e pesquisa jurisprudencial. Conclui-se que o princípio da função social da propriedade não logrou êxito em superar a concepção civilista de propriedade individual, nem mesmo a gama de controvérsias doutrinárias acerca do tema e o conservadorismo do Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Propriedade, Função Social da Propriedade, Planejamento Urbano.

GT-7: Produção do espaço urbano numa perspectiva crítica

1) Introdução

Para elaboração do presente trabalho, analisou-se o princípio da função social da propriedade, mais precisamente da propriedade imóvel urbana, consubstanciado em nosso sistema jurídico nos artigos 5º inciso XXIII e 182 § 2º da Constituição Federal de 1988. Pretendeu-se investigar o tratamento dado ao princípio pela legislação nacional (normas e jurisprudência) e pela doutrina, esboçando um mapeamento de sua concepção. Mais amplamente, objetiva-se prover a sociedade, especificamente os operadores do Direito, de uma concepção de função social da propriedade atrelada ao direito à cidade, bem como unir esforços àqueles que defendem a instituição do ramo do Direito Urbanístico como disciplina acadêmica obrigatória na grade dos cursos de Direito no país.

Objetiva-se perpassar pelas generalidades do tema, bem como pela questão referente à competência municipal no estabelecimento de seus critérios informadores.

Apresenta-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (PDDU) pretendendo-se, resumidamente, corporificar algumas das críticas tecidas no decorrer do trabalho. Também é objeto de estudo uma retrospectiva histórica do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

O trabalho justifica-se pelo fato de que a retórica jurídica e o discurso político enunciam corriqueiramente o princípio da função social da propriedade. Entretanto, fazem-no sem a real dimensão das implicações que deveria assumir, inclusive para os fins de aplicação dos instrumentos de intervenção da Lei Federal nº 10257/2001 – Estatuto da Cidade.

Em virtude do surgimento de novas demandas sociais, o direito de propriedade sofreu (e ainda sofre) os efeitos de um processo de relativização e atribuição de um conteúdo social – consequência natural do surgimento de demandas de cunho social pela ação de grupos de pressão. Entretanto, essa luta não tem fim, conforme demonstra a recente PEC nº 80 de 2019i de alteração dos artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural de autoria do senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) como seu primeiro signatário e outros 27 senadores, apresentada em 21 de maio de 2019.

A relevância do trabalho é teórica e prática: revisão literária sobre o tema (teórica); inúmeras decisões judiciais proferidas e várias ações processuais postuladas com fundamento no princípio (prática).

A metodologia do presente trabalho envolveu revisão bibliográfica, análise de legislação e pesquisa jurisprudencial.

O trabalho tem limitações, dispondo-se a mapear sucintamente o tratamento dispensado ao princípio da função social da propriedade.

Os posicionamentos doutrinários majoritários são apresentados e os instrumentos legais são referenciados – constitucional e infraconstitucional, abordando-se aspectos controversos relativos à propriedade privada e à função social.

Como obra panorâmica, o trabalho resta lacunar. Porém, muito antes de buscar respostas para os problemas urbanos, ele faz coro com vozes que clamam pela participação de todos os segmentos da sociedade (academia, camadas populares, elites, governo, iniciativa privada, movimentos sociais, terceiro setor) nesta tarefa.

2) Demais tópicos

2.1) O MNRU, a CF/88 e o Estatuto da Cidade

Em 1963, na cidade de Petrópolis (RJ), foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha. Segundo Maricato (2001), cabe ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) o mérito de nunca ter deixado de exercer pressão sobre a aprovação do projeto de lei do Estatuto da Cidade, regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88.

A CF/88 tem papel central para o MNRU no Brasil, pois nesta constituinte o movimento encontrou espaço para expor e incluir sua agenda. Para Fernandes (2003, p.145) “foi somente por meio da CF/88 que os preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direitos de propriedade foram alterados e consideravelmente aprimorados”.

Segundo Fernandes (2003, 143) o Poder Público (em todas as esferas), antes da CF/88, não era dotado de condições jurídico-políticas satisfatórias para garantir o controle dos processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Não era capaz de proceder nem no sentido de impor restrições aos direitos de propriedade ou, menos ainda, no sentido de materializar a noção da função social da propriedade introduzida pela Constituição Federal de 1934. Nesse sentido, Fernandes (2003) acredita que a ideologia individualista do Código Civil influenciou decisivamente todas as Constituições anteriores à de 1988, ao estabelecer que somente uma legislação federal tivesse o condão de regular as relações de propriedade, encaradas como relações de caráter estritamente civil, nunca urbano ou social. Por este motivo, a falta dessa lei federal desencadeou sempre controvérsias jurídicas, embaraçando, de forma decisiva, a intervenção do Poder Público Municipal no controle do processo de desenvolvimento urbano.

A emergência de uma emenda popular reformista foi o subterfúgio utilizado pelo movimento com o intuito de, na oportunidade de promulgação de uma nova constituição, garantir a presença em seu texto dos apelos da agenda de reformas.

O movimento reformista tinha um caráter fragmentário – incluía movimentos populares, acadêmicos, arquitetos, engenheiros, geógrafos, estudantes e ONG's – tendo a Reforma Urbana sempre se relacionado com o movimento de Reforma Social. A agenda de ambas incluía (i) a ampliação da proteção social, (ii) a formulação e implementação de programas de habitação popular e (iii) a universalização dos direitos sociais, com base na crença de que reformar a CIDADE e a SOCIEDADE é o caminho para a criação de uma nova ordem social fundada na integração. Em suma, intervir na cidade é intervir na dinâmica da sociedade.

A consolidação da agenda reformista na CF/88 ocorreu tendo em vista o novo viés adotado pela Carta Constitucional, assentado no (i) universalismo (extensão e ampliação dos

direitos sociais ao conjunto da população brasileira); (ii) redistributivismo (redistribuição de renda, erradicação da miséria, diminuição das desigualdades sociais, aumento da responsabilidade do Estado na regulação da economia), e (iii) democratização do Estado (incorporação da participação da sociedade/control social e instituição da gestão democrática da cidade).

O MNRU consegue, por meio da Emenda da Reforma Urbana no processo constituinte, estatuir na CF/88 os seguintes postulados: (i) instituição da gestão democrática da cidade; (ii) reforma nas relações intergovernamentais (municipalização) e nas relações governo-cidadania (adoção de mecanismo de participação direta da população); (iii) fortalecimento da regulação pública do solo urbano – função social da propriedade; (iv) inversão de prioridades – universalização de acesso ao solo (a existência das classes sociais por si só não é explicação para as desigualdades sociais; também o espaço urbano subsidia o entendimento e reprodução desta realidade). Com base nestes postulados, o MNRU visava à garantia do direito à cidade e de sua função social.

Entretanto, o Movimento, no momento da promulgação da nova constituição, perde e ganha ao mesmo tempo. O capítulo referente à Política Urbana (arts. 182 e 183 CF/88) localiza-se no título da Ordem Econômica e Financeira e não no da Ordem Social, haja vista os três conceitos-chave no tocante à Política Urbana, quais sejam: (i) inclusão social e combate à segregação urbana, (ii) gestão democrática e (iii) função social da propriedade. Segundo a dicção constitucional, a função social da propriedade é princípio geral da atividade econômica (art. 170 inciso III).

Essa escolha do constituinte sugere sua concepção sobre o tema. Primeira derrota do movimento: ele não logrou êxito na alocação de recursos técnico-jurídicos que conferissem imperatividade à implementação de seus postulados. O direito à moradia só foi alçado à categoria de direito social em 2000, pela EC n. 26. Além da batalha jurídica de recursos e embargos travada nos tribunais brasileiros em virtude da falta de regulamentação dos artigos referentes à Política Urbana, com destaque para a função social da propriedade.

Desde 1942, a Lei de Introdução ao Código Civil prescrevia em seu artigo 5º que na aplicação da lei, o juiz atenderia aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. Entretanto, não foi o que ocorreu: os juízes esqueceram-se deste mandamento, justificando-se, sempre, com o argumento de que a propriedade merece proteção, olvidando-se (?) de que é a propriedade útil e dotada de função social aquela merecedora de proteção.

Não bastasse toda a polêmica jurídica concernente à falta de regulamentação do dispositivo constitucional, outro obstáculo emerge quando da promulgação da regulamentação – o Estatuto da Cidade. A tarefa de definição dos critérios informadores do atendimento da função social da propriedade, segundo a dicção constitucional, é deixada a cargo dos municípios por meio de seus respectivos planos diretores. Assim, mais um obstáculo aos desígnios dos defensores da Reforma Urbana.

As vitórias do movimento se assentam-se principalmente, e de forma mais recente, no fato de ter sido capaz de: (i) viabilizar a criação de instâncias de debate no âmbito da sociedade civil (Fórum Nacional da Reforma Urbana); (ii) de delinear o tema com contornos institucionais (Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Ministério das Cidades), além de (iii) ter catapultado o tema à esfera constitucional, ocupando este a pauta do dia. Mais recentemente, a partir da promulgação da Lei Federal 13.465/2017, a nova usucapião coletiva e a regularização fundiária urbana (Reurb) são inovações jurídicas com potencial de promoção do acesso de populações mais vulneráveis do país a terra.

Entretanto, essa pauta é disputada por vários setores da sociedade. Não a toa, a PEC nº 80 de 2019 emerge nesse momento de profunda instabilidade institucional pelo qual passa o país, onde conquistas sociais alcançadas nos últimos tempos são colocadas em xeque.

As diversas controvérsias concernentes à aplicação do princípio da função social da propriedade ainda têm sido o pano de fundo para uma grande celeuma jurídica no tocante à sua aplicabilidade. No intuito de regulamentar o dispositivo constitucional referente à função social da propriedade, foi promulgado, em 2001, após muitos anos de tramitação no Congresso, o Estatuto da Cidade.

Entretanto, muito em virtude da complexidade do tema da redistribuição de ônus e bônus no território municipal, bem como em razão da gama de interesses envolvidos, o Estatuto, não obstante seu vanguardismo, não logrou rechaçar as demandas judiciais que intencionam neutralizar seus propósitos de reordenação do espaço urbano. Tendo em vista o fato de o direito de propriedade ainda ser encarado, na prática, como absoluto – até mesmo por aqueles que não são titulares de propriedade – qualquer interferência do Poder Público (Executivo e/ou Legislativo) municipal tendente a relativizá-lo cria uma comoção de tal ordem que, inexoravelmente, tem desembocado no Poder Judiciário.

O Estatuto da Cidade tem o mérito de ter avançado sobre a definição do que vem a ser direito à cidade, bem como por ter estabelecido instrumentos de gestão democrática urbana, tais como o Plano Diretor, um pacto sócio territorial. Outros instrumentos são o IPTU progressivo, a

usucapião especial urbana, as ZEIS, o parcelamento e edificação compulsórios, o pagamento de desapropriações com títulos da dívida pública. Exatamente aqui residem os maiores fantasmas das forças reacionárias, motivando manobras como a mais recente PEC nº 80/19.

2.2) Função social da propriedade

2.2.1) Abordagens ao tema

O instituto da usucapião, previsto já no Código Civil de 1916 em seus artigos 550 e seguintes, com redação conferida pela Lei Federal nº. 2437/55, tem sua inspiração naquela que pode ser considerada a gênese embrionária da noção de que a propriedade deve, em primeiro lugar, assumir o papel de satisfação das necessidades humanas, antes de se tratar de mero plexo de direitos conferidos, ad infinitum, a um dado indivíduo.

Nessa perspectiva, Duguit (s.d. apud Pessoa, 1981, p.54), deixa claro que “a propriedade cessa hoje de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a servir à função social do detentor de capitais móveis e imóveis”.

No ordenamento jurídico brasileiro, há verdadeiro arsenal técnico-jurídico para garantir a posse e a propriedade, sempre no intuito de resguardá-las da ação de indivíduos ou grupos desprovidos de propriedade. Fernandes, ao tratar da regularização fundiária de favelas no Brasil, fornece uma noção do panorama referente ao posicionamento do Poder Judiciário na matéria. “Tal limitação se fez sentir ainda mais no caso das favelas, em que qualquer iniciativa estatal mais ousada tinha de enfrentar a resistência do Poder Judiciário, essencialmente conservador. (FERNANDES, 2003, p.143).

Fernandes (2003, p.145) expõe o posicionamento do Judiciário ao relatar que, quando da promulgação da legislação atinente ao zoneamento, bem como daquela específica das favelas, as mesmas sofreram críticas jurídicas contundentes, traduzidas em múltiplas decisões judiciais conservadoras. Estas tinham como argumento a legislação civil e constitucional então em vigor, as quais não admitiam uma intervenção estatal de tamanha ousadia no campo dos direitos de propriedade, ainda mais por meio de legislação municipal. Como salienta Villaça (2000, p.15), o conservadorismo do Poder Judiciário “parece ser um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó”.

Contudo, o STF – súmula 668 – já se posicionou quanto à matéria, concorrendo, de certo modo, para a sedimentação do princípio da função social da propriedade nos provimentos jurisdicionais, a despeito das investidas protelatórias dos defensores da proteção à propriedade inútil e desprovida de função social. Esse pronunciamento da Corte tem importância fulcral na

promoção de uma reestruturação jurídica tendente a abarcar uma concepção de propriedade imóvel urbana informada pelas diretrizes do planejamento urbano, cujo grande desafio, nas palavras de Maricato (2001, p.118) é ser inclusivo e encarar a gigantesca escala do problema da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental.

Maior desafio ainda é fazer com que o projeto de planejamento urbano, consubstanciado no plano diretor municipal, encontre eco nas preocupações dos políticos e governantes, bem como respaldo nas aspirações das camadas populares engajadas no tema. E, assim, o Plano Diretor ser capaz de assumir seu papel de pacto social firmado pela sociedade: um pacto de democratização e universalização do acesso aos investimentos públicos. Villaça (2000, p. 12), critica o tecnicismo dos vários instrumentos de planejamento urbano, ao dizer que “enquanto os planos urbanos permanecerem como peças técnicas, vindas de cima para baixo, sejam planos diretores, sejam planos estratégicos, sem despertar o interesse da maioria da população, dos excluídos e dos políticos, enquanto permanecerem como manifestação da tecnocracia, não há esperança para o planejamento urbano no Brasil”.

A despeito do renitente conservadorismo do Poder Judiciário em sentido amplo, deve ser destacado, entretanto, o protagonismo da Defensoria Pública – órgão sui generis da arquitetura institucional pública, independente, composto e obrigatório – na defesa dos direitos das populações mais vulneráveis, assumindo papel ativo em questões fundiárias no período recente.

Não datam de hoje as controvérsias e polêmicas que gravitam o direito de propriedade imóvel urbana, seja na seara jurídica ou no campo do planejamento urbano. Não raro, ecoam vozes no sentido de garantir a proteção suprema desse direito, por elas considerado intangível e absoluto. Na justificação da PEC 80/2019, afirma-se que a “a intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças”.

Nesse sentido, a atual PEC 80/2019 é um ataque frontal a toda a trajetória institucional do princípio da função social da propriedade, iniciada desde a Constituição Federal de 1934. A justaposição dos artigos e a leitura da justificação da proposta não deixam dúvidas.

Tabela 1

CF/88	PEC 80/2019
ART 182 § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às	ART 182 § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no

exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.	plano diretor: (GRIFOS NOSSOS) I) parcelamento ou edificação adequados; II) aproveitamento compatível com sua finalidade; III) preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.
Sem correspondência na CF/88	ART. 182 § 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pele valor de mercado da propriedade urbana. (GRIFOS NOSSOS)

Em breve resumo, a proposta de emenda tem por objetivo:

- a) retirada da competência do plano diretor para definição do conteúdo da função social da propriedade urbana;
- b) definição sobre a função social no próprio texto constitucional, conjugando uma expressão negativa (“sem ofensas a direitos de terceiros”) com o atendimento de apenas uma das exigências de ordenação da cidade dentre as três enumeradas: (i) parcelamento ou edificação adequados; (ii) aproveitamento compatível com sua finalidade ou (iii) preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico;
- c) retirada da competência do poder executivo para realizar desapropriações autonomamente, exigindo autorização do poder legislativo ou sentença judicial;
- d) estabelecimento do valor de mercado como indenização para os proprietários descumpridores da função social, um prêmio para eles, em claro desvirtuamento da intenção do constituinte com relação aos institutos do parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e pagamento da indenização com títulos da dívida e a usucapião especial urbana.

Resta claro, portanto, que o objetivo central é fazer, explicitamente, da função social da propriedade letra morta no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, tem-se que o Planejamento Urbano, a fim de abarcar um sentido mais amplo do conceito de função social da propriedade, deve encarar o espaço urbano, cujo caráter é plural e diversificado, como a arena de uma disputa social.

2.2.2 A função social da propriedade no PDDU de Juiz de Fora

Para maior elucidação, apresenta-se o tratamento que o tema da função social da propriedade recebeu na cidade de Juiz de Fora – cidade da zona da mata mineira da região sudeste, de porte médio, com população de 516.247 habitantes (IBGE, Censo 2010), em seu

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PDDU), instituído pela Lei Municipal nº. 9811 de 27 de junho de 2000, muito embora não tenha sido o mesmo promulgado sob a égide do Estatuto da Cidade (2001). Vejamos:

Da Função Social da Propriedade

Art. 5º. A propriedade imobiliária em particular e, especialmente o direito de construir, se subordinam aos interesses da coletividade e devem atender, no mínimo e simultaneamente, às seguintes exigências:

I) permitir seu aproveitamento e uso em intensidade compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos para atividades inerentes ao cumprimento das funções sociais da cidade; (GRIFO NOSSO)

II) permitir seu aproveitamento e uso de acordo com as estratégias e diretrizes municipais relativas à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural;

III) permitir seu aproveitamento e uso de forma compatível com a segurança e a saúde dos usuários e vizinhos.

Note-se que o dispositivo não define parâmetros objetivos informadores do atendimento da função social da propriedade imobiliária. Faz, em seus incisos, alusões dispersas e inconclusivas quanto à compatibilidade de usos conforme diretrizes adotadas e ao cumprimento das funções da cidade – estas diretrizes não são especificadas e as funções sociais da cidade não são declaradas, preservando a indefinição terminológica do princípio, e, assim, inviabilizando sua instrumentalização. Entretanto, fica ressaltada a obrigatoriedade da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, indicando, desde já, uma direção a ser seguida pela sociedade.

No âmbito do Plano Diretor esta indefinição já deveria ter sido vencida. A Constituição Federal estatui, sem maiores pormenorizações, como princípio fundamental de Política Urbana o da função social da propriedade urbana, remetendo a tarefa de definição do mesmo ao Plano Diretor; o Estatuto da Cidade, no capítulo referente ao Plano Diretor, em seu artigo 39 define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º daquela lei, cujo teor institui as diretrizes gerais a serem seguidas no tocante à Política Urbana. Logo, do exposto, é cabível inferir que o Plano Diretor Municipal deve abarcar essa que é sua responsabilidade na tarefa de pormenorizar os requisitos de atendimento da função social da propriedade imobiliária urbana, bem como instrumentalizar sua aplicação na vida prática do município.

O PDDU de Juiz de Fora, de acordo com o § 3º do artigo 40 da Lei Federal 10257/01, deveria ter sido revisado desde o ano de 2010, por expressa determinação legal, o que poderia ter suscitado um novo fôlego para o tratamento da questão da função social da propriedade na

cidade. Entretanto, como a experiência já demonstrou, tal expectativa restou frustrada. Até a presente data, 2019, nove anos após o prazo limite para revisão do plano de forma a adequá-lo ao Estatuto da Cidade, ele ainda não foi revisto, conforme pesquisa no site oficial da Prefeitura de Juiz de Fora. O Projeto de Lei Complementar que Institui o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora - PDP/JF foi enviado à Câmara Legislativa por meio da Mensagem nº 4267, em 22 de agosto de 2016, porém, ainda segue pendente de votação.

Nesse sentido, útil apresentar a dicção do art. 4º do Projeto de Lei Complementar do PDPiii quanto à função social da propriedade para conhecimento e comparação com o diploma legal ainda em vigor.

Tabela 2

PDDU/2000 (em vigor)	PDP/2016 (projeto de lei complementar)
<p>Art. 5º. A propriedade imobiliária em particular e, especialmente o direito de construir, se subordinam aos interesses da coletividade e devem atender, no mínimo e simultaneamente, às seguintes exigências:</p> <p>I) permitir seu aproveitamento e uso em intensidade compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos para atividades inerentes ao cumprimento das funções sociais da cidade; (GRIFO NOSSO)</p> <p>II) permitir seu aproveitamento e uso de acordo com as estratégias e diretrizes municipais relativas à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural;</p> <p>III) permitir seu aproveitamento e uso de forma compatível com a segurança e a saúde dos usuários e vizinhos.</p>	<p>Art. 4º A função social da propriedade deve atender simultaneamente os seguintes requisitos:</p> <p>I) aproveitamento socialmente justo do solo; (GRIFO NOSSO)</p> <p>II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como proteção e melhoria do ambiente natural e do meio construído;</p> <p>III) aproveitamento e utilização do solo compatíveis com o conforto, sanidade e segurança de seus usuários e das propriedades vizinhas;</p> <p>IV) aqueles previstos neste Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, bem como na legislação urbanística e demais normas pertinentes;</p> <p>V) utilização adequada dos bens culturais, bem como proteção da paisagem, da ambiência e melhoria de sua acessibilidade com vistas à adequada transmissão às gerações futuras.</p>

A partir de uma breve análise com base na justaposição dos artigos, pode-se inferir que as definições sobre a função social da propriedade no planejamento urbano da cidade ainda carecem de especificações mais precisas, restando conceitos jurídicos abertos e abstratos. Se antes, as funções sociais eram da cidade, e não da propriedade, agora fala-se em aproveitamento socialmente justo. E o que seria aproveitamento socialmente justo? Como definir? E por que falar em aproveitamento, e não em divisão socialmente justa do solo? Percebe-se que a

concepção civilista da propriedade privada ainda dispõe de subterfúgios jurídicos para eximi-la de suas responsabilidades sociais.

Além disso, vigorou por muito tempo em Juiz de Fora, a Lei Municipal nº 10.786/04, prorrogada pela Lei Municipal 11.517/08, dispondo sobre a regularização de construções, reformas ou ampliações de imóveis realizadas sem prévia licença da Prefeitura de Juiz de Fora - legislação de regularização de edificações amplamente permissiva, de forma a privilegiar o setor da construção civil com a atribuição de valores insignificantes (conforme a área da cidade e os valores praticados pelo mercado imobiliário), a título de taxa regularização. Tal legislação simplesmente nulifica o Código de Obras – Lei Municipal nº 6.909/86 – teoricamente vigente. E por que não afirmar que a função social da propriedade foi descartada, aviltada, em função de interesses privados?

Em virtude de todas as razões apresentadas, a questão referente à relativização do direito decorrente da titularidade de propriedade imobiliária urbana deve ser prontamente enfrentada. Com base nesse fundamento, propõe-se a persecução da garantia de atuação dos gestores urbanos pautada nos ditames da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Este último (PD) informado por critérios objetivos de definição da função social da propriedade, delineados pela primeira (CF); aliado a isso, o PD deve estar devidamente guarnecido pelos instrumentos adequados de intervenção urbanística, propostos pelo Estatuto. Isto antes que o PD se transforme em “lei que não pega” - fato tão corriqueiro na realidade brasileira.

Sendo assim, o PD deve encarar aquela que perfaz sua grande tarefa no campo da efetivação do princípio da função social da propriedade urbana: definição objetiva, de alcance erga omnes, dos parâmetros de classificação referentes à subutilização ou não utilização da propriedade imobiliária urbana, bem como a identificação de quais propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, além dos demais instrumentos que sucedem a este, quando o proprietário não atende às exigências da lei.

A aprovação de um PD com esses atributos, por si só, é tarefa árdua, sendo a sua implementação tarefa ainda mais desafiadora. Desta forma, o PD, legitimado a ser o grande protagonista na tarefa de definir os critérios objetivos informadores do atendimento do princípio da função social da propriedade urbana, pode ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade.

“A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui como pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e

até opostas) para a implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos.” (MARICATO, 2001, p.113).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função social da propriedade urbana, princípio consubstanciado na Constituição de 88, embora conclame a adoção de uma sistemática jurídica que garanta à propriedade privada uma função social (e não só de deleite individual e particular), não opera rechaçar, de forma contundente, a noção de propriedade individual-civilista. Não obstante a ação de atores políticos defensores da justa redistribuição dos ônus e bônus advindos do processo de urbanização brasileiro (MNRU – década de 60), a promulgação da CF (1988), do Estatuto da Cidade (2001) e do Novo Código Civil (2002), o tema ainda enfrenta grandes controvérsias na doutrina pátria, bem como o conservadorismo do Poder Judiciário. É bem verdade que o STF, em seus julgados, já se posicionou no sentido de garantir a efetivação do citado princípio, mas ainda falta grande percurso a percorrer até que o mesmo seja assimilado como de obediência irrestrita. Em assim sendo, será possível que toda ação estatal tendente a intervir no domínio particular (inclusive o Planejamento Urbano e o Direito Municipal) não encontre entraves intransponíveis quando da tentativa de promoção de justiça social na cidade.

No atual período, o principal desafio a ser enfrentado pelos defensores da efetivação do princípio da função social na práxis – “conexão necessária entre a teoria e a prática” (MAGALHÃES, 2003, p. 101) – parece ser o de incluir nos Planos Diretores dos municípios brasileiros critérios objetivos concernentes ao atendimento da função social pela propriedade urbana, dado que a CF/88 não se presta a estabelecê-los (ao contrário do que faz em relação à propriedade rural), remetendo esta tarefa legislativa à Câmara Municipal. O exemplo de indefinição terminológica do princípio e ausência de critérios objetivos de seu atendimento no PDDU da cidade mineira de Juiz de Fora, bem como no projeto de lei complementar do PDP – cidade de porte médio – é de grande relevância na demonstração de que essa tarefa é de difícil êxito, ficando ao alvedrio das forças políticas locais, que nem sempre estarão comprometidas com a realização do princípio, quiçá até por interesses de ordem pessoal.

No enfrentamento deste desafio, fica evidente a necessidade de se perseguir a “inovação nas políticas de gestão do uso do solo urbano, disciplinando o parcelamento, o uso e a ocupação das propriedades imobiliárias em um sentido de efetivação do princípio da função social da propriedade” (ALFONSIN, 2005).

Internacionalmente reconhecido como lei que confere proteção ao direito à moradia e ao próprio direito à cidade, o Estatuto da Cidade, muito embora seja extremamente inovador na ordem jurídica pátria, não tem eficácia garantida. É “necessário observar e fortalecer os processos concretos pelos quais os poderes locais tentam garantir, na prática, o cumprimento da função social da propriedade por meio da criação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos.” (ALFONSIN, 2005).

É notório que os atores privilegiados – há muito privilegiados pela velha ordem centrada no direito de propriedade – não pouparão esforços para impedir a eficácia do Estatuto da Cidade; maiores esforços empreenderão na tentativa de sobrestar o processo de relativização do direito de propriedade.

Por outro lado, a participação efetiva de toda a sociedade neste processo de reforma da agenda pública é condição sine qua non para o seu sucesso, enquanto exercício democrático e de engajamento cidadão. A participação popular nos planos, nos dizeres de Villaça (2000), tem sido um problema de difícil solução na elaboração de planos diretores democráticos. Muito provavelmente, a falta de interesse da população pelo PD municipal se dê pelo fato de esta não ver nele possibilidade de benefícios, ainda que indiretos.

Aliás, a objetivação do princípio da função social da propriedade é outra condição sine qua non para o sucesso da Política Urbana. Ao analisarmos as diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º da Lei 10.257/01 concluímos que, sem a noção de uma propriedade condicionada por restrições concernentes ao atendimento de funções sociais, as mesmas restam letra morta.

A função social da propriedade é sem sombra de dúvida uma restrição, um restraint, imposição de uma condicionante ao exercício deste direito. Entretanto, essa restrição não está lastreada em um mandamento tirânico e despótico advindo de uma vontade individual questionável. Ao contrário, surge da necessidade de concatenação de vontades múltiplas dentro de um território finito, com vistas a promover e garantir o bem (con)viver de todos, conforme lei maior.

Por fim, deve-se ficar registrado que a real questão é antes de tudo política e não técnica.

4) REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Depois do Estatuto da Cidade: Ordem Jurídica e Política Urbana em disputa** – Porto Alegre e o Urbanizador Social. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 47-59, nov. 2005.

BOURDIEU, P.; J.C. PASSERON; J.C. CHAMBEREDON. **A Profissão de sociólogo**. Ed. Vozes, Petrópolis, 1999

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Institui o Código Civil**. Revogada pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L3071.htm>>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Pólis, CAIXA e Câmara dos Deputados, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. In: ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003.

_____. **Questões Anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2002.

JUIZ DE FORA. Lei n. 9.811, de 27 de junho de 2000. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. **Juiz de Fora Sempre**: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004. 391 p.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**. Brasília: Ed. Vestcon, 3ª ed., 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

PESSOA, Alvaro. **Equacionando a nova propriedade urbana**. In: PESSOA, Alvaro. (Org.) *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981. 227 p.

VILLAÇA, Flávio. **Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil hoje**. Texto apresentado no II Seminário Cidades Brasileiras - Desejos e Possibilidades, organizado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS 31-7 à 2-8 de 2000. Texto disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf2000>.

ⁱ Disponível em http://observatoriodasmetroles.net.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/PEC-80_2019.pdf. Acesso em 10/06/19.

ⁱⁱ Disponível em <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/>. Acesso em 10/06/19.

ⁱⁱⁱ Disponível em http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/mensagem_plano_diretor_participativo.pdf. Acesso em 10/06/19