

II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Outubro, 2018, Curitiba

**MARCOS LEGAIS E OS INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA URBANA BRASILEIRA**

Resumo: O artigo aborda os marcos legais da política urbana brasileira, assim considerados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e a Lei nº 10.257 de 2001, que os regulamenta, tendo como objetivo compreender os instrumentos para implementação da política urbana brasileira, a partir da análise de suas principais características e aspectos jurídicos relevantes. Identificou-se como viés interpretativo e de aplicação destes instrumentos a função social da propriedade bem como que sua implementação ainda não ocorre em todos os municípios o que indica oportunidade de outros estudos sobre os motivos da menor aplicação de alguns instrumentos e dos efeitos desta implementação em comparação aos municípios onde ainda não foram implementados.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Política urbana. Instrumentos.

1. INTRODUÇÃO

Criada em 1948 pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e está sediada em Santiago no Chile. Foi constituída para contribuir com o desenvolvimento da América Latina, tanto por meio da coordenação de ações voltadas ao desenvolvimento quanto por meio de ações dirigidas a reforçar as relações entre os países desta região com outras nações do mundo. Após sua criação, o Caribe também veio a ser incorporado à área de atuação e estudos da CEPAL (CEPAL, 2018).

A Cepal analisa as peculiaridades produtivas, sociais, institucionais e de inserção internacional dos países da América Latina e Caribe, considerados como “periféricos”, em contraposição às características das economias “centrais”, assim consideradas a daqueles países produtores de bens industrializados (BIELSCHOWSKY, 174).

Em fevereiro de 2018, juntamente com a ONU-Habitat e a Assembléia General de Ministros de Moradia e Desenvolvimento Urbano da América Latina e Caribe (MINURVI), a CEPAL publicou o Plano de Ação Regional para a Implementação da Nova Agenda Urbana (NAU) para a América Latina e Caribe (LAC): 2016-2036 (ONUHABITAT, 2018).

O Plano de Ação Regional (PAR) oferece um roteiro com ações de apoio ao desenvolvimento urbano e territorial sustentável e ao estabelecimento de um novo paradigma urbano mais equitativo na América Latina e no Caribe. Ao mesmo tempo em que procura ser uma referência regional que se adapte às condições e necessidades locais, estabelece sinergias com outras agendas globais, a exemplo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CEPAL, 2018, p. 16)

Em termos de quadro estratégico, o Plano de Ação Regional tem como visão cidades e assentamentos humanos onde se verifique igualdade de direitos entre os cidadãos, num cenário de prosperidade e qualidade de vida para todos e nos quais se estabeleça um relacionamento sustentável com o meio ambiente. Dentro desse contexto, o PAR tem como missão implementar a nova agenda urbana (NAU) para a América Latina e Caribe, constituindo uma ferramenta para a construção de cidades inclusivas, seguras, resilientes, sustentáveis e que se relacionem de uma maneira sustentável com seu patrimônio cultural e natural (CEPAL, 2018, p. 20).

Esta Nova Agenda Urbana tem como diretriz uma cidade para todos, onde todas as pessoas possam usufruir de direitos e oportunidades de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos, incluindo igualdade no uso e gozo das cidades e assentamentos urbanos (CEPAL, 2018, p. 21).

O PAR adota seis eixos de atuação, quais sejam: 1) políticas urbanas nacionais; 2) marcos legais urbanos; 3) planejamento urbano e territorial integrado e desenho urbano integrado; 4) economia urbana e finanças municipais; 5) implementação local e 6) mecanismos de monitoramento, reporte e revisão. Tratam-se de eixos interdependentes e interrelacionados, e não há hierarquia estrutural entre eles, sendo sua implementação simultânea uma condição para o estabelecimento da nova agenda urbana (NAU) (CEPAL, 2018, p. 23).

Quanto ao eixo 1, consideram-se políticas urbanas nacionais (PNU) um conjunto de decisões coordenadas pelo governo nacional que coordena e reúne as diversas partes interessadas para alcançar uma visão e objetivos comuns para promover um desenvolvimento urbano mais transformador, produtivo, inclusivo e resiliente a longo prazo. Tais decisões se fundamentam em decisões técnicas e compromissos políticos os quais devem ser mantidos pelas partes interessadas (CEPAL, 2018, p. 28-29).

O eixo 2, referente a marcos legislativos urbanos, diz respeito à necessidade de uma legislação urbana abrangendo todos os temas relativos à gestão e desenvolvimento do ambiente urbano.

O eixo 3, planejamento urbano e territorial integrado e desenho urbano integrado, enfoca o problema da falta de ordenamento do território e a falta de integração das ações de urbanismo verificadas na América Latina, decorrentes de uma desregulamentação e redução do papel do Estado experimentada pela região. A falta de ordenamento prejudica os quadros institucionais, as estruturas de governança e do urbano social, econômico e ambiental. Assim, o PAR tem como eixo de ação reordenar o território e promover a integração das ações de urbanismo, de modo a viabilizar o planejamento urbano regional (CEPAL, 2018, p. 39).

A linha de ação 4, referente à economia urbana e finanças municipais, é voltada a identificar fontes de financiamento urbano suficientes para a promoção do desenvolvimento local e que atendam aos princípios de gestão fiscal e governança sustentável (CEPAL, 2018, p. 45).

A linha de ação 5 identifica as cidades como a força motriz do desenvolvimento econômico regional. Assim, o desafio desse eixo de atuação é contribuir para o aprimoramento do gerenciamento do ambiente físico dos centros urbanos, da regulamentação local de uso da terra, e para a cooperação entre os setores público e privado e da sociedade civil colaborando para a promoção do investimento do crescimento sustentável (CEPAL, 2018, p. 50)

O eixo 6 refere-se aos mecanismos de monitoramento, reporte e revisão. De acordo com o PAR, é responsabilidade dos governos nacionais e subnacionais a coleta e atualização de dados e a qualidade da informação local, a fim de identificar problemas e priorizar as políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano sustentável. Tais dados são essenciais para o Estado medir, monitorar e avaliar a implementação da Nova Agenda Urbana e os avanços nos objetivos estratégicos do desenvolvimento urbano (CEPAL, 2018, p. 55).

Quanto ao eixo 2 do PAR, referente aos marcos legislativos urbanos, observa-se que a Constituição Brasileira de 1988, ao tratar sobre a Ordem Econômica e Financeira, destinou um capítulo específico à Política Urbana. Neste capítulo, o Constituinte atribuiu ao Poder Público municipal a política de desenvolvimento urbano e previu, desde logo, instrumentos para a implementação destas políticas.

Assim, no Brasil, o principal marco legal das políticas urbanas está inserido na própria Constituição Federal, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o que evidencia o reconhecimento no plano normativo da relevância do tema.

O presente artigo destina-se a apresentar os principais marcos legais da política urbana brasileira – assim compreendidos os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e a Lei nº 10.257, de 2001, que os regulamentou - por meio do estudo dos principais instrumentos de política urbana por eles estabelecidos.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa descritiva, de ordem bibliográfica e documental. A análise partiu da identificação dos marcos legais da política urbana alocados na Constituição Federal para, em seguida, extrair deles os instrumentos constitucionais de política urbana, quais sejam, plano diretor, parcelamento do solo urbano, IPTU progressivo, usucapião constitucional e desapropriação para fins urbanos.

Na sequência, foram apresentados os principais aspectos jurídicos destes instrumentos tendo em conta seu regramento constitucional e legal.

3. INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA

O legislador constitucional atribuiu ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano e previu, desde logo, instrumentos legais para a implementação destas políticas. Nesse sentido, os artigos 182 e 183 da CF preveem que:

DA POLÍTICA URBANA

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.

§ 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.

§ 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta 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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Ainda que deva ser pautada em diretrizes gerais fixadas em lei federal (art. 21, XX, CF), fixou-se, em sede constitucional, o protagonismo do ente municipal na implementação da política de desenvolvimento urbano.

Quanto aos instrumentos previstos pelo Constituinte, encontram-se o plano diretor, o parcelamento do solo urbano, o IPTU progressivo, a desapropriação com indenização mediante títulos da dívida pública e a usucapião especial constitucional.

Observa-se, à vista de tais instrumentos, a nova visão trazida pela Constituição de 1988 segundo a qual a propriedade, em que pese se tratar de um direito fundamental, pode ser restringida sempre que desatenda à função social (MORAES, 2004, p. 266). Assim, a diretriz segundo a qual deve ser interpretado o direito de propriedade é a de que se tal direito não está cumprindo sua função social, o Estado tem o dever de intervir para restringir ou até mesmo suprimir o direito. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 841).

Regulamentando os artigos constitucionais, foi editada a Lei nº 10.257, de 2001, conhecido como Estatuto das Cidades, que minudencia o regramento fixado em âmbito constitucional.

Referida Lei, em seu artigo 2º, estabelece as diretrizes que devem orientar a política urbana, dentre as quais podem ser citadas: garantia do direito a cidades sustentáveis; 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 e a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Após fixar tais diretrizes, elenca, em seu artigo 4º, alguns instrumentos de política urbana classificados em: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal (plano diretor, plano plurianual, disciplina do parcelamento, entre outros); IV – institutos tributários e financeiros (IPTU entre outros) e V – institutos jurídicos e políticos (entre os quais, parcelamento e usucapião especial do imóvel urbano).

Dos instrumentos referenciados pelo Estatuto das Cidades serão abordadas as principais características daqueles que encontram previsão direta na Constituição Federal, quais sejam, plano diretor, parcelamento do solo urbano, IPTU progressivo, usucapião constitucional e desapropriação para fins urbanos.

2.1 PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A Constituição Federal atribuiu ao plano diretor a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Trata-se de lei municipal, a ser editada, obrigatoriamente, por municípios com população superior a vinte mil habitantes, por meio da qual são definidas as exigências fundamentais para a ordenação das cidades (AMADEI, 2006, 47).

Embora seja o instrumento fundamental da política urbana, outras leis municipais poderão tratar de aspectos específicos da política urbana, desde que respeitadas as diretrizes do plano diretor vigente, consoante já afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário RE 607940 / DF, julgado em 29.10.2015.

Quanto às características do plano diretor, AMADEI (2006, p. 47) elenca as seguintes: a) pilar fundamental do planejamento urbano; b) englobar todo o território do município, abrangendo área urbana e rural; c) necessidade de ser revisto, pelo menos, a cada dez anos; d) obrigatoriedade também para cidades que integram região metropolitana, aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico ou de influencia de empreendimentos de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou municipal, bem como onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos pelo art. 182, § 4º da CF; e) determinar as exigências de ordenação da cidade, pelas quais será aferida a função social da propriedade urbana e f) decorre de processo legislativo especial no qual se deve garantir ampla participação popular.

No que se refere ao conteúdo, o plano diretor deverá conter, no mínimo, o disposto no art. 42 do Estatuto das Cidades, a saber: I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle.

Além de delimitar as áreas onde poderão ser aplicadas restrições à propriedade, o plano diretor deverá disciplinar também: a) o direito preempção que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25); b) outorga onerosa de propriedade - áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 28) e áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 29); c) delimitação de áreas para operações urbanas consorciadas (art. 32) e d) transferência do direito de construir (art. 35).

Quanto aos problemas do plano diretor municipal, RESENDE (2007, p. 263) considera que estejam mais relacionados com temáticas territoriais, entre as quais cita: reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas podem ser

abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais e um sistema de gestão e planejamento do município.

Sobre a efetiva adoção do plano diretor, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística desde 2005 com o objetivo de verificar a existência de alguns instrumentos de política urbana discriminados no Estatuto da Cidade constatou, em resultados de 2015, que:

50,0% (2. 786) dos municípios brasileiros tinham Plano Diretor, percentual igual ao apurado em 2013 e bem superior ao encontrado em 2005 (14,5%). Estavam elaborando o Plano 12,4% (691) dos municípios, e 37,6% (2 092) não o tinham. Este percentual foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20 000 habitantes, 52,1% (1 996) (Gráfico 2). Em 2015, considerando apenas os municípios com mais de 20 000 habitantes, dos 1 742 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto das Cidades, restaram 188 (10,8%) que ainda não o haviam feito. Destes, no entanto, 92 (5,3%) afirmaram que o Plano estava em elaboração.

As conclusões do IBGE com base nos dados apurados nesta pesquisa foram de que quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios com Plano. Enquanto nos municípios com até 5.000 habitantes apenas 28,9% (358) informaram possuir Plano Diretor, todos os municípios acima de 100.000 habitantes informaram tê-lo.

3.2 PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

O parcelamento do solo urbano é tratado pelo Estatuto das Cidades em seus artigos 5º e 6º, da seguinte forma:

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

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 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 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.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

O parcelamento será imposto ao proprietário de áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, conforme definição estabelecida pelo plano diretor. Outras características do parcelamento são apontadas por AMADEI (2006, p.49), entre as quais se destaca: a) caráter propter rem, pois a obrigação do parcelamento, uma vez imposto, acompanha a coisa, independentemente da transferência da propriedade e b) tem como pressuposto a prévia notificação do proprietário, essencial por se tratar de medida de natureza punitiva.

Oportuno destacar que o parcelamento do solo encontra também tratamento na Lei Federal nº 6.766/79 a qual foi recepcionada pela Constituição Federal e que estabelece normas gerais sobre o tema. De acordo com este normativo, o parcelamento poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, assim conceituados:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Por fim, registre-se que o parcelamento deverá ser objeto de legislação específica municipal que fixará as áreas dentro do plano diretor passíveis sujeitas a tal medida, cabendo consignar que, de acordo com os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015, 61, 2% dos municípios brasileiros possuíam tal legislação.

3.3 IPTU PROGRESSIVO

O imposto predial territorial urbano é tributo de competência municipal, sendo previsto pelo art. 156 da Constituição Federal. Foi opção do Constituinte dotar o IPTU de caráter extrafiscal, ou seja, por meio do imposto não apenas se arrecada, mas também se fomenta o uso adequado do solo. Nessa linha, a Constituição prevê a progressividade do imposto atrelada ao valor do imóvel, à sua localização e uso, bem como à não observância de regras de parcelamento

estabelecida por lei municipal, hipótese esta regulada pelo Estatuto da Cidade da seguinte forma:

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º 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, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

A progressividade do IPTU ocorrerá em virtude da não observância dos prazos estabelecidos para a efetivação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, na forma prevista pelo art. 5º do Estatuto da Cidade. A tutela da função social da propriedade é ainda potencializada pela regra contida no § 3º que veda a concessão de benefícios tributários – isenções ou anistia – relativas à tributação progressiva.

Tanto o regramento constitucional quanto sua regulamentação legal evidenciam uma finalidade extrafiscal do tributo, de incentivar o uso adequado da propriedade urbana por meio da oneração diferenciada do imóvel com uso inadequado ou subutilizado AMADEI (2006, p. 50). Nesse sentido, o principal efeito do IPTU seria induzir a liberação para o mercado de imóveis retidos pela especulação e arrecadar ou resultar em desapropriações (CIDADES, 2004, p.127).

Por fim, registre-se que a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2012, registrou que 36,5% dos municípios brasileiros possui Lei de Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo.

2.4 USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANA

A usucapião constitucional de área urbana estabelece a aquisição da propriedade urbana, mediante o atendimento dos requisitos previstos pelo art. 183 da CF, a saber: a) área urbana de metragem não superior a 250 metros, b) posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos e c) não ser possuidor de outro imóvel urbano ou rural.

O Estatuto das Cidades, ao regulamentar a figura em seu art. 9º, acrescenta que o título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (§ 1º), que o direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez (§ 2º) e que o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão (§ 3º).

A relevância da garantia estabelecida pelo art. 183 da Constituição Federal motivou manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de considerar ilegítima a fixação por lei de módulo urbano em fração superior à metragem definida na Constituição Federal para a aquisição de propriedade por meio de usucapião urbano extraordinário. Nesse sentido, foi decisão proferida no julgamento de Recurso Extraordinário 422.349/RS, julgado com repercussão geral que considerou inconstitucional a fixação por lei municipal de módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m².

Da regulamentação, é possível inferir que áreas edificadas ou não podem ser objeto da usucapião constitucional, sendo este o entendimento adotado pelo Min. Marco Aurélio de Melo, em voto proferido no Recurso Extraordinário 305.416, ainda pendente de julgamento definitivo.

Por fim, registre-se que, até 2015, apenas 11% dos municípios brasileiros possuíam legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano, conforme identificado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2015.

3.4 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA

A fonte primeira da desapropriação está no art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal que prevê que *“a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”*. Além desta hipótese, classificada como desapropriação ordinária, a Constituição Federal contempla ainda mais duas possibilidades de desapropriação, quais sejam, a desapropriação rural, prevista pelo art. 184, que incide sobre imóveis rurais para fins de reforma agrária e a desapropriação urbanística sancionatória, tratada pelo art. 182, § 4º da CF (CARVALHO FILHO, 2009, p. 888).

O caráter punitivo da medida evidencia-se, principalmente, pela forma diferenciada pela qual ocorrerá a indenização ao proprietário. A regra constitucional é que a indenização nos casos de desapropriação seja justa, prévia e em dinheiro. A hipótese aqui tratada, diferentemente, contempla indenização em títulos da dívida pública (e não dinheiro) resgatáveis em até dez anos, assegurados os juros legais de 6% ao ano (AMADEI, 2006, p. 51).

Enquanto instrumento de política urbana, a desapropriação será a última das medidas a ser adotada nos casos de uso inadequado do solo. Nesse sentido, o art. 182, § 4º da Constituição prevê que serão aplicadas ao imóvel não edificado, não utilizado ou subutilizado, sucessivamente, o parcelamento ou edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e, após tais medidas, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Em âmbito legal, o art. 8º do Estatuto da Cidade regulamenta a hipótese fixando que decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. Ainda, o artigo trata do valor da indenização fixando que refletirá o valor da base de cálculo do IPTU e não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Da leitura conjunta do art. 8º com o art. 5º do Estatuto, podem ser extraídos alguns requisitos para que a medida seja considerada legítima: a) a existência de plano diretor municipal que defina as exigências fundamentais de ordenação das cidades, b) ser precedida de lei municipal específica para a área incluída no plano diretor, determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado ou subutilizado, c) o imóvel objeto da desapropriação deve estar subutilizado, isto é, com aproveitamento inferior ao mínimo determinado pelo plano diretor ou em legislação dele decorrente, d) o proprietário deve ter sido notificado para adequar seu imóvel às exigências legais, devendo tal notificação ser averbada no cartório de imóveis (DI PIETRO, p. 160).

Além das características citadas, merece ser destacado o prazo imposto ao município que deve, em cinco anos contados da incorporação do imóvel ao patrimônio público, promover o adequado aproveitamento do imóvel, conforme exigências do plano diretor (AMADEI, 2006, p. 52).

Por fim, menciona-se que a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2012, registrou que 4,4% dos municípios brasileiros possuía lei de desapropriação com pagamento de títulos.

3. CONCLUSÃO

O adequado disciplinamento jurídico é pressuposto para a implementação de políticas públicas de forma efetiva, tanto assim que a existência de marcos legais foi reconhecida como

um dos seis eixos de atuação do plano estratégico regional para o estabelecimento de uma nova agenda urbana.

No Brasil, o legislador constituinte reconheceu a relevância do tema, de sorte que tratou expressamente da questão urbana nos artigos 182 e 183 da CF, fixando como diretriz de aplicação e de interpretação dos instrumentos de política urbana a função social da propriedade. Já nos referidos artigos, são apresentados os principais instrumentos de implementação da política urbana nacional, quais sejam, plano diretor, parcelamento do solo, IPTU progressivo, usucapião urbano e desapropriação. Tais instrumentos têm como principal regulamento a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e como principal agente de implementação os municípios.

No que se refere à característica preponderante, pode-se afirmar que, enquanto o plano diretor funciona como um planejamento, nos demais instrumentos observa-se um caráter sancionatório, sendo uma consequência imposta ao proprietário pelo desatendimento à função social de seu imóvel.

Quanto à utilização dos instrumentos objeto do estudo, foram identificados os seguintes percentuais de utilização pelos municípios brasileiros: a) 50% possuíam plano diretor em 2015 (MUNIC 2015); b) 11% possuíam legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano (MUNIC 2015); c) 61, 2% possuíam legislação específica sobre parcelamento (MUNIC 2015); d) 36,5% dos possuíam lei do IPTU progressivo (MUNIC 2012) e 4,4% dos municípios possuía lei de desapropriação com pagamento de títulos (MUNIC 2012).

Conforme se observa, apesar de decorrerem diretamente da Constituição e contarem com regulamentação federal desde 2001, alguns dos instrumentos ainda tem aplicação baixa, a exemplo da desapropriação e da usucapião.

Nesse contexto, vislumbra-se, a partir deste estudo, a possibilidade de outras pesquisas tendo por objeto uma investigação acerca dos motivos da menor aplicação de alguns instrumentos e uma análise comparativa entre municípios que implementaram os instrumentos e os que não implementaram para verificar os impactos desta implementação para o desenvolvimento local.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Urbanismo Realista. Campinas: Millenium Editora, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de La Cepal, n. 97, abril de 2009, 174.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Sônia Nahas. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp.130-135. ISSN 0102-8839. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014>.

CEPAL. Disponível em <<https://www.cepal.org/pt-br/acerca-de-la-cepal>>.

CEPAL. Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponível em < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2015. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração para os municípios e cidadãos, 2004, p. 42. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf>>

MORAES, Alexandre in ANTUNES, Paula Regina. Aspectos jurídicos sobre o parcelamento do solo urbano e o papel do Ministério Público. Revista Direito e Inovação| FW | v. 2 | n. 2 | p. 170-184| Jul. 2014. Disponível em <file:///C:/Users/Infoshow/Downloads/1297-7497-1-PB.pdf>

ONUHABITAT. Disponível em: <<http://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-accion-regional-para-la-implementacion-de-la-nau-en-lac>>.

REZENDE, Denis Alcides, ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. RAP Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf>>

RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de usucapião. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 2, p. 914- 915.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Soc. estado. vol.28 nº1 Brasília Jan./Apr. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003>.