

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DA CIDADE  
DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

HELEN CARNEIRO MANHÃES SIQUEIRA

**DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: SOLUÇÕES APLICÁVEIS À OMISSÃO  
LEGISLATIVA EXISTENTE SOBRE OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS DA  
FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2024

HELEN CARNEIRO MANHÃES SIQUEIRA

**DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: SOLUÇÕES APLICÁVEIS À OMISSÃO  
LEGISLATIVA EXISTENTE SOBRE OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS DA  
FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, como pré-requisito para obtenção do grau de doutora em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Orientador: Prof. Flávio Villela Ahmed, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2024

## Catálogo na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 005/2025

Siqueira, Helen Carneiro Manhães.

Direito fundamental à cidade: soluções aplicáveis à omissão legislativa existente sobre os instrumentos coercitivos da função socioambiental da cidade. Helen Carneiro Manhães Siqueira. – 2024.  
95 f.

Orientador(a): Flávio Villela Ahmed.

Tese de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.  
Referências: f. 91-95.

1. Direito à cidade. 2. Direito urbanístico. I. Ahmed, Flávio Villela, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 711.4:316.334.56

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

HELEN CARNEIRO MANHÃES SIQUEIRA

**DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: SOLUÇÕES APLICÁVEIS À OMISSÃO  
LEGISLATIVA EXISTENTE SOBRE OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS DA  
FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, como pré-requisito para obtenção do grau de doutora em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Aprovado em 29 de novembro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Flávio Villela Ahmed, D. Sc. – Orientador  
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – CAMPOS

---

Prof. Rodrigo Anildo Lira, D. Sc.  
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – CAMPOS

---

Prof. Denise Setsuko Okada, D. Sc.  
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV

---

Prof. Frank Pavan de Souza, D. Sc.  
ISE – CENSA – CAMPOS

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2024

Dedico todo o meu trabalho ao querido doutor em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, amigo e primo, Antônio Leandro Crespo de Godoy, que nos deixou subitamente, aos 45 (do primeiro tempo), em 27 de julho deste ano, e faria parte da minha banca por ser profundo conhecedor dos estudos da cidade.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por exercer a sua paternidade, indicando como parte do meu caminho este curso de doutorado.

A minha família, em especial ao meu esposo, Léo, pelo apoio incondicional durante esta jornada, partilhando dos cuidados com nosso menino, nosso pequeno Leonardo Filho, que teve que dividir a mãe com as aulas virtuais aos sábados e com a solitária escrita desta tese.

Aos meus alunos do curso de Direito da Universidade Candido Mendes, que me viram compartilhar meu doutorado praticamente em todas as aulas de Direito Constitucional e de Direito Ambiental dos últimos anos.

A Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Humano do Município de São Francisco de Itabapoana, que me acolheu como procuradora na reta final deste doutorado e me deu leveza suficiente para que eu escrevesse a tese, em especial nas pessoas de Fagner Azeredo e Nágila Coutinho.

Ao meu querido orientador, Dr. Flavio Ahmed, a quem chamo de mestre e que sempre se dirige a mim como professora, fazendo questão de prestigiar a equidade. Meu referencial de advogado, professor e amigo.

## RESUMO

### DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE: SOLUÇÕES APLICÁVEIS À OMISSÃO LEGISLATIVA EXISTENTE SOBRE OS INSTRUMENTOS COERCITIVOS DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE

O objeto de estudo da presente tese é encontrar soluções para sanar a omissão legislativa ante a ausência de lei regulamentadora prevista no parágrafo quarto do artigo 182 da Constituição Federal buscando a efetivação do direito da cidade. A investigação gravitou em torno de hipóteses cuja finalidade foi suprir a obrigatoriedade de lei regulamentadora no que tange aos instrumentos constitucionalmente previstos, a fim de fazer cumprir a função socioambiental da propriedade urbana, também chamados de penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Os resultados encontrados encontram sua base na principiologia jurídica em matéria ambiental e nos instrumentos processuais pertinentes, apontando como conclusão para solução da questão, a identificação de um novo princípio jurídico: o Princípio do Melhor Interesse do Habitante da Cidade, assim entendido como princípio que decorre do direito fundamental à cidade, e que se encontra implícito no ordenamento jurídico-brasileiro.

Palavras-chave: direito à cidade; função social da propriedade; instrumentos coercitivos; omissão legislativa; direito urbanístico.

## ABSTRACT

### FUNDAMENTAL RIGHT TO THE CITY: SOLUTIONS APPLICABLE TO THE EXISTING LEGISLATIVE OMISSION ON THE COERCIVE INSTRUMENTS OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION OF THE CITY

The object of study of this dissertation is to find solutions to remedy the legislative omission in the absence of a regulatory law under the fourth paragraph of article 182 of the Federal Constitution, in order to make the right to the city a reality. The investigation focused on hypotheses designed to overcome the need for a regulatory law with regard to the instruments constitutionally provided for, in order to enforce the socio-environmental function of urban property, also known as constitutional penalties: compulsory subdivision or construction, time-progressive IPTU and expropriation with payment in public debt securities. The results found are based on legal principles in environmental matters and on the pertinent procedural instruments, and the conclusion for solving the issue is the identification of a new legal principle: the Principle of the Best Interest of the City's Inhabitant, thus understood as a principle that derives from the fundamental right to the city, and which is implicit in the Brazilian legal system.

Keywords: right to the city; social function of property; coercive instruments; legislative omission; urban planning law.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
EPIA	Estudo prévio de impacto ambiental
EPIV	Estudo prévio de impacto de vizinhança
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PNAMA	Política Nacional do Meio Ambiente
Resp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	10
1.2	TEMA.....	11
1.3	OBJETO DE ESTUDO .....	12
1.4	JUSTIFICATIVA.....	13
<b>1.4.1</b>	<b>O município no modelo federativo.....</b>	<b>14</b>
<b>1.4.2</b>	<b>A política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade .....</b>	<b>17</b>
1.5	OBJETIVOS .....	21
1.6	METODOLOGIA.....	21
1.7	ESTRUTURAÇÃO DA TESE.....	22
<b>2</b>	<b>CIDADE COMO BEM AMBIENTAL.....</b>	<b>24</b>
2.1	A POLÍTICA URBANA .....	24
2.2	A CIDADE COMO BEM AMBIENTAL.....	30
2.3	DEFESA DO MEIO AMBIENTE COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA.....	39
2.4	MEIO AMBIENTE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	41
<b>3</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS COERCITIVOS.....</b>	<b>45</b>
3.1	NOÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE .....	45
<b>3.1.1</b>	<b>Função social da propriedade.....</b>	<b>48</b>
3.2	INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS COERCITIVOS .....	50
<b>3.2.1</b>	<b>Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.2</b>	<b>IPTU progressivo no tempo.....</b>	<b>54</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Desapropriação urbanística sancionatória. ....</b>	<b>55</b>
3.3	A AUTOEXECUTORIEDADE DOS INSTRUMENTOS COERCITIVOS QUE FAZEM VALER O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE .....	57
<b>4</b>	<b>PRINCÍPIOS JURÍDICOS E NORMAS QUE VIABILIZAM A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE .....</b>	<b>60</b>
4.1	PRINCÍPIOS JURÍDICOS.....	60
<b>4.1.1</b>	<b>Sugestões de princípios constitucionais aplicáveis para a viabilização dos instrumentos constitucionais coercitivos.....</b>	<b>64</b>

4.1.2	Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como indutor para a adequação da cidade aos instrumentos urbanísticos de coerção.....	66
4.1.3	Princípios Constitucionais da Administração Pública. Deixar de legislar pode ser considerado ferir tais princípios? .....	68
4.1.4	Identificação de um novo princípio.....	73
<b>5</b>	<b>INSTRUMENTOS PROCESSUAIS QUE VIABILIZAM A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE .....</b>	<b>76</b>
5.1	A ADPF – AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - E A OMISSÃO LEGISLATIVA .....	76
5.2	O MANDADO DE INJUNÇÃO E A AUSÊNCIA DE LEI REGULAMENTADORA .....	78
5.3	A AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ....	82
5.4	UMA POSSÍVEL FUTURA EMENDA CONSTITUCIONAL.....	84
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>87</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O direito à cidade deve ser visto como direito fundamental do habitante da localidade. Isso porque entre as decorrências desse direito fundamental está a garantia de a propriedade imóvel cumprir uma função socioambiental. Para tanto, a Constituição Federal (Brasil, 1988) aponta o Plano Diretor como instrumento jurídico hábil a trazer em seu bojo instrumentos que visam coibir o uso inadequado da propriedade. Estes, por sua vez, são chamados instrumentos coercitivos, quais sejam: parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão 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.

No entanto, há uma omissão legislativa a ser enfrentada nessa seara, uma vez que tais instrumentos necessitam de lei específica regulamentadora para a sua aplicação. Por outro lado, sabe-se que o direito à cidade é um direito fundamental, o qual deve ter aplicação imediata. Nesse diapasão, indaga-se: como suprir essa omissão? Seria por meio da aplicação de princípios jurídicos ou da identificação de um princípio específico que seja aplicável à hipótese, a fim de viabilizar o cumprimento da função social da propriedade sem haver necessidade de produção legislativa regulamentadora? Uma principiologia jurídica teria o condão de dotar de racionalidade o sistema, colmatando a omissão legislativa existente no sistema e conferindo concretude ao referido direito fundamental? Se não, existe algum remédio jurídico para sanar a omissão legislativa?

Afinal, é na cidade em que se vive, e, logo, a questão da moradia consiste em uma das mais necessárias de se colocar em debate. Nesse sentido, propriedades estagnadas, apenas em benefício dos detentores da terra, mais servem ao enriquecimento de poucos do que ao desenvolvimento local.

## 1.2 TEMA

O tema desta pesquisa é encontrar soluções para suprirem a obrigatoriedade de lei regulamentadora no que tange aos instrumentos constitucionalmente previstos, a fim de fazer cumprir a função socioambiental da propriedade urbana. Para fins deste trabalho, busca-se entender se é viável aplicar leis existentes ou se é possível encontrar princípios jurídicos que possam ser utilizados para sanar a omissão legislativa.

O artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) permite ao juiz, quando a lei for omissa, decidir o caso concreto que lhe foi submetido de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito. Em continuidade, o artigo 126 do Código de Processo Civil dispõe que o juiz não se exima de sentenciar ou despachar, alegando lacuna ou obscuridade da lei. Sendo assim, no julgamento da lide, caber-lhe-á aplicar as normas legais e, não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.

No Direito pátrio, os princípios serão aplicáveis quando houver omissão legislativa. Assim, a finalidade dos princípios é de integração da lei. Em outros termos, em caso de omissão legislativa, o intérprete socorrer-se-á dos princípios para a solução do caso. Os princípios especiais são, portanto, fontes secundárias para aplicação da norma jurídica, fundamentais na elaboração das leis e na aplicação do direito, preenchendo a omissão legislativa. Para Reale Jr. (2002, p. 61),

A nosso ver, princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática.

Alguns deles revestem-se de tamanha importância que o legislador lhes confere força de lei, com a estrutura de modelos jurídicos, inclusive no plano constitucional. É o que dispõe a Constituição acerca dos princípios de isonomia (igualdade de todos perante a lei) e de irretroatividade (a lei não vai retroagir em relação à proteção dos direitos adquiridos) da lei. Dessa forma, Ávila (2004, p. 67) apresenta esta lição:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisa a ser promovida e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. Nesse sentido, indaga-se em que medida princípios podem desempenhar a função de complementariedade, na perspectiva de Ávila (2004), a fim de suprir a necessidade de legislação regulamentadora dos instrumentos coercitivos que favorecem a função socioambiental da propriedade.

Além do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, é feito um levantamento dos princípios constitucionais da Administração Pública, a fim de se obter o raciocínio jurídico que desobriga a edição da norma regulamentadora. Ademais, investigam-se os instrumentos processuais que podem ser utilizados para suprir omissões legislativas, bem como formulam-se questionamentos acerca da função do Congresso a respeito de tais omissões, inclusive mediante a proposta de futura Emenda Constitucional que possa alterar o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal.

### 1.3 OBJETO DE ESTUDO

O objeto de estudo da presente tese é abordar o direito à cidade como direito fundamental e as possíveis soluções para sanar a omissão legislativa ante a ausência de lei regulamentadora prevista no parágrafo quarto do artigo 182 da Constituição Federal. Para tanto, há de se pensar na Constituição Federal de 1988 como a Constituição que inaugurou no sistema constitucional brasileiro a temática da política urbana.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez em uma Carta Magna, um capítulo voltado à política urbana. Como fruto dessa nova perspectiva – a da cidade do ponto de vista constitucional – ocorreu a elaboração de um arcabouço normativo, chamado Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade de um Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. No Plano Diretor, estão

previstos os instrumentos, tais como parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, que coibirão o proprietário de fazer uso socioambiental da propriedade urbana.

Contudo, não basta que tais instrumentos estejam previstos no Plano Diretor. Os municípios devem editar leis regulamentadoras específicas para eles, o que, por conseguinte, evidencia a efetividade desses instrumentos. Assim, pretende-se verificar soluções possíveis para a implementação da função socioambiental da propriedade urbana que possam sanar essa omissão legislativa existente no Direito pátrio, considerando-se a multidisciplinariedade do tema, o qual é atravessado pela temática da gestão da cidade e pelo planejamento urbano.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

Sabe-se que grande parcela da população habita a cidade. Por isso, este estudo aborda o que significa a cidade, sua função social e como a Constituição Federal de 1988, por meio do capítulo sobre política urbana, a enxerga. A pesquisa baseia-se em autores de diversas formações, nacionais e internacionais, que objetivam analisar a cidade e o fenômeno urbano.

Na visão de Castells (1983), a cidade é o espaço do “consumo coletivo”, do uso e da vida cotidiana. Para ele, o Estado é responsável pela produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho, como saúde, educação, habitação e equipamentos coletivos. Sendo assim, converte-se em planejador do processo geral de consumo, na chamada política urbana. Em contrapartida, Lefebvre (2001, p. 106) destaca que a cidade é o objeto de uma ciência que está ainda em esboço: a ciência da cidade. Nesse sentido, conceitos e teorias, no começo de sua elaboração, só podem avançar com a realidade urbana em formação com a práxis (prática social) da sociedade urbana.

O documento *Carta mundial do direito à cidade* (2005) estabelece no artigo II, 2, os princípios do direito à cidade e a função social desta. A cidade atende a função social de garantir às pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica e respeito à cultura e à sustentabilidade ecológica. Outrossim, o bem-estar

de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações.

A função social da propriedade coaduna com o pensamento de Lefebvre (2001), para quem o direito à cidade é também o direito à apropriação. Dessa forma, o direito à cidade manifesta-se como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitá-la e a morar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade), por seu turno, estão implícitos no direito à cidade (Lefebvre, 2001).

Assim, o artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade estabelece a garantia do direito a cidades sustentáveis como uma das diretrizes gerais da política urbana, compreendendo-se no conceito de cidades sustentáveis como aquelas que garantem direitos mínimos aos seus cidadãos.

#### **1.4.1 O município no modelo federativo**

Ao perguntar a um cidadão brasileiro qual é o nome de seu país, a resposta, decerto, será Brasil. Todavia, a denominação constitucional da nação é mais completa: República Federativa do Brasil. Assim, representa uma República que optou pelo modelo federativo de Estado e que, em função de uma madeira famosa em âmbito histórico, passou a ser conhecida apenas como Brasil. Em outras palavras, uma República cujo Governo presta obediência à Constituição, posto que configura um Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988 preceitua o sistema federativo como uma cláusula pétrea, no artigo 60, § 4º, III. Sendo assim, no sistema federativo, há unidades autônomas, quais sejam União, estados, Distrito Federal e municípios, as quais devem cooperar umas com as outras. O federalismo cooperativo trazido pelo modelo de descentralização impõe aos entes da Federação uma responsabilização conjunta em termos ambientais.

Nesse cenário, Antunes (2023, p. 145) defende que a noção clássica de federalismo não existe mais:

O federalismo clássico não existe mais, tendo sido substituído pelo chamado federalismo cooperativo que tem como uma de suas principais características a maior concentração de poderes no governo

central ou federal. As diferentes federações que foram objeto do presente estudo praticam o federalismo cooperativo.

Embora haja uma maior concentração de poderes no Governo central, há questões de escala local a serem de enfrentamento dos municípios. Trata-se de situações que envolvem os interesses dos habitantes da cidade, a qual, por sua vez, deve ser encarada sob a ótica de suas funções sociais. Nesse cenário, o meio ambiente artificial deve ser protegido. Ademais, é direito fundamental do habitante da cidade viver em uma localidade que garanta uma sadia qualidade de vida para sua geração e para as vindouras.

O município distingue-se dos estados e da União por não possuir Poder Judiciário nem Constituição, apenas Lei Orgânica Municipal. Entretanto, isso não lhe retira a relevância, visto que, embora não tenha o nome de Constituição, rege os assuntos de competência municipal. Além disso, o município tem uma competência suplementar, conforme o disposto no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal. A normativa autoriza o município a complementar as legislações federal e estadual, no que couber, podendo suprir omissões e lacunas, mas não as contradizer. Tal competência permite que os municípios regulamentem as normas federais e estaduais, adequando-as às realidades locais.

Na concepção de Santos (2005), o princípio geral que norteou a repartição de competência entre as entidades federadas foi o da predominância de interesse. Complementa ao ressaltar que a Lei Orgânica Municipal tem o papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara Municipal:

No âmbito da autonomia legislativa, a repartição de funções praticamente reedita a observada na esfera administrativa. Nos municípios, a função legislativa é exercida pela Câmara de Vereadores, em colaboração com o prefeito, a quem cabe o poder de propor as leis e de sancioná-las e promulgá-las nos termos propostos como modelo pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica Municipal, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não esgota, pois usa a expressão “interesse local” como catalisador dos assuntos de competência municipal (Santos, 2005, p. 199-200).

Sob essa ótica, o pesquisador da cidade deve voltar-se à coletividade, tendo em vista que a garantia de uma cidade sustentável decorre, também, da composição

dos direitos de terceira geração. Logo, quando se vislumbra a cidade, por mais que as forças do mercado apontem para o dilema o qual Maricato (2011) denomina *cidade-mercadoria*, o Estado Democrático de Direito estrutura a cidade pelo seu componente social, e não mercadológico.

A cidade pode ser colocada no contexto de uma mercadoria (Vainer, 2002), como se fosse um produto de uma empresa, ignorando as preocupações de cunho social e ambiental. Nessa ótica, insere-se uma dinâmica empresarial (Harvey, 2005) orientada por um mercado (nesse caso, o mercado de cidades) que segue uma lógica capitalista.

Pertencer é integrar, e isso não é o que quem detém o capital vislumbra. Os empreendedores imobiliários interessam-se, assim, por promover a especulação imobiliária. Para tanto, lançam mão de imóveis fechados ou, até mesmo, subutilizados, a exemplo dos que são transformados em estacionamentos e dos amplos terrenos vazios, apenas a esperarem a valorização imobiliária. Do mesmo modo, há empreendedores que apenas usufruem o que podem da cidade. Não obstante a Constituição prever que a propriedade deve cumprir sua função social e que o destaque sobre o tema ocorra por meio do Plano Diretor, tal conduta não encontra uma resposta na legislação que imponha sanções adequadas ao mau uso da propriedade imóvel.

Santos (2017), ao tratar da propriedade urbanizada, aborda os polos de interesse presentes na cidade e seus reflexos:

Os diferentes polos de interesses presentes na cidade – de um lado o particular proprietário, o incorporador e o investidor imobiliário, e do outro o Estado como titular do interesse público e gerente das necessidades sociais – demandam uma lógica de intervenção destes que pondere razoavelmente os benefícios criados e os ônus cominados aos titulares de imóveis urbanos.

Um princípio do Direito Urbanístico, que passa a se intensificar à medida que os problemas urbanos tornam-se evidentes, está presente no artigo 2º, incisos IX e X do Estatuto da Cidade, que estabelece como diretriz da política urbana a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização complementado pela recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. Não obstante essas diretrizes tenham implicações de diversas ordens, elas encontram no IPTU, no Imposto sobre

Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e na contribuição de melhoria maneiras de levar a efeito práticas de equidade nos ambientes urbanos.

A urbanização pôs em destaque a propriedade urbanizada e alocou os sujeitos em condições diferenciadas de acesso à terra urbana, que se tornou um ativo produzido para gerar valor (Santos, 2017). Nesse sentido, ressalta-se que as decisões acerca da urbanização são políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades advindas da relação entre sociedade e Estado. Isso porque os processos decisórios são influenciados por padrões estruturadores e organizadores de tais relações.

Rolnik, Klintowitz e Iacovini (2011) encerram ao analisarem os processos decisórios políticos no Brasil. Para tanto, apontam as quatro principais gramáticas definidoras das relações entre a sociedade e o Estado, trabalhadas por Nunes (2011): clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Portanto, os grupos sociais podem, da mesma maneira, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas.

#### **1.4.2 A política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade**

O artigo 182 da Constituição Federal dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano:

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.

Ademais, o artigo exhibe, no § 4º, a palavra *facultado*, que onera todo o sistema de efetividade do direito fundamental à cidade. Sabe-se que a redação de uma lei, em muitos casos, não contempla a totalidade das definições. E a Constituição Federal não é diferente, uma vez que está repleta de imprecisões técnicas. Portanto, o uso de *facultado* revela o atraso de décadas relativo à efetividade do direito fundamental à cidade para muitos municípios brasileiros. Isso porque o que é facultado não pode ser compreendido como uma obrigação. Além de serem uma faculdade para o poder público, os instrumentos coercitivos do parágrafo 4º são desencadeados pela elaboração de duas leis municipais – o Plano Diretor e uma normativa que regulamenta tais instrumentos na esfera municipal.

Até que ponto, então, uma palavra terá o condão de esvaziar um direito em vez de promovê-lo? A despeito de estar expressa na Constituição, tal palavra afronta a sistemática da Administração Pública, que é realizar no cotidiano um *poder-dever*, e não, via de regra, “faculdades” de atuação. É preciso, pois, considerar uma interpretação da letra da lei que leve em conta não a literalidade, mas a vontade do legislador ao trazer um sistema de direitos e garantias para a coletividade.

O clientelismo configura um dos obstáculos para a efetivação da função social da propriedade, em especial de seus instrumentos coercitivos. Isso porque não é raro que o poder público beneficie empresários que financiam campanhas eleitorais. Muitos desses empresários advêm dos negócios imobiliários, que crescem a cada dia, uma vez que a terra passou a ser um produto rentável, sobretudo em áreas munidas de equipamentos públicos as quais trazem valorização imobiliária. Assim, fica evidente que o município pode prever os instrumentos coercitivos em sua lei orgânica ou seu Plano Diretor. No entanto, parte dos municípios brasileiros não detém lei específica obrigatória para a sua aplicabilidade, ficando, portanto, esse instrumento sem efetividade.

Em complemento, observa-se que interesses oriundos do mercado, visando ao lucro que a propriedade imobiliária proporciona, podem conter o avanço da legislação municipal. Vereadores precisam de financiamento de suas campanhas, a fim de lograrem êxito nos pleitos eleitorais. Por conseguinte, tornam-se mediadores na contenção do avanço da legalidade no município. O mesmo ocorre com prefeitos, os

quais, ao se comprometerem com os interesses do mercado, também não sancionam leis que contenham a especulação imobiliária. Nas palavras de Lazzarini (2011), configuram um “capitalismo de laços”.

O capitalismo de laços é entendido como um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio, gravitando em torno de interesses políticos e econômicos (Lazzarini, 2011). Logo, seria um modelo assentado no uso das relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar decisões de interesse que resultaria em uma constante e progressiva concentração da propriedade privada empresarial. Santos (2005) acrescenta que, enquanto a cidade for vista como fonte de oportunidades de negócios lucrativos pela iniciativa privada, o poder público deve avaliar o investimento como instrumento para alcançar uma visão de cidade que atenda ao interesse coletivo.

Os instrumentos de gestão urbana foram estabelecidos para validar a função social da propriedade. Quando o proprietário não atribui uma função social à sua propriedade, o município pode utilizar as penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Para tanto, é necessário que tais instrumentos estejam presentes no Plano Diretor, bem como haja lei específica que os regulamente. Todavia, a omissão legislativa impede a aplicação das penalidades constitucionais, visto que os municípios, em certas ocasiões, não editam as leis específicas. Conforme mencionado, interesses ligados aos empreendedores imobiliários fazem quedar-se inerte o poder público, que, no afã de transformar a cidade em mercadoria, omite-se em legislar sobre a efetividade da função social da propriedade.

Com auxílio do Plano Diretor, é possível implantar os instrumentos coercitivos. Entretanto, não basta prever esses instrumentos, é necessário que eles sejam regulamentados. E isso, por conseguinte, é facultado, ou seja, traz uma cidade de conveniência, dada aos interesses que patrocinam o poder.

Tais instrumentos urbanísticos visam conter a especulação imobiliária e a retenção especulativa de terrenos, em que áreas vazias ou subutilizadas estão sujeitas à edificação e ao parcelamento compulsórios, seguidos do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, de acordo com a destinação dada pelo Plano Diretor.

Rolnik (2001) declara que a adoção do Plano Diretor pode representar uma possibilidade para as cidades que tentam enfrentar a expansão horizontal ilimitada,

avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam um urbanismo selvagem e de alto risco. A autora, ainda, levanta as seguintes questões: que cidade média ou grande do país não tem uma ocupação estendida, levando os governos a uma necessidade absurda de investimentos em ampliação de redes de infraestrutura – pavimentação, saneamento, iluminação, transporte – e, sobretudo, condenando partes consideráveis da população a viver em situação de permanente precariedade? Que cidade média ou grande do Brasil não é obrigada a transportar a maior parte da população para os locais onde se concentram os empregos e as oportunidades de consumo e de desenvolvimento humano, desperdiçando energia e tempo?

Investimentos públicos e coletivos, financiados pelos impostos dos cidadãos, valorizam os imóveis e suas proximidades. Essa valorização imobiliária, porém, é apropriada por poucos, resultando em um mecanismo de desigualdade. Os abastados gozam de uma cidade equipada, ao passo que os mais pobres deslocam-se para as áreas longínquas, sofrendo os efeitos do transtorno do deslocamento diário para os locais dotados de infraestrutura, excluídos territorialmente, sendo-lhes negado o direito a um grau básico de urbanidade.

Villaça (2001) afirma que o mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é a oposição centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos públicos e privados, é ocupado pelas camadas de alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é habitada, de forma predominante, pelos excluídos. Esse fato, por conseguinte, confere ainda mais valor à área central das cidades. Estar próximo ao centro significa distinção e acesso facilitado aos bens e serviços que a cidade pode oferecer.

Ressalta-se que, para Villaça (2001), uma dinamicidade – também determinada pela especulação imobiliária, essencial à compreensão dos processos de segregação – passou a figurar como variável desse fenômeno. Além disso, o processo tendencial de descentralização definiu novos contornos à configuração socioespacial das cidades, sobretudo nos cenários urbanos atuais, com a presença e o crescimento de outras classes no mesmo espaço sem eliminar, contudo, a segregação.

Uma das diretrizes gerais da política urbana prevista no artigo 2º do Estatuto da Cidade é a garantia à ordenação e ao controle do uso do solo, visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano. Entre os instrumentos previstos pelo estatuto destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda sua função social estão o

parcelamento e a edificação compulsórios de áreas e imóveis urbanos, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001), cabe aos municípios aplicar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, de acordo com suas especificidades e a realidade local, devendo, para tanto, constituir uma ordem legal urbana própria e específica, adotando como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

## 1.5 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é identificar possíveis soluções para sanar a omissão legislativa relativa à função social da propriedade. Para isso, será necessário, em específico:

- a) Elaborar uma análise acerca da concepção da cidade enquanto bem ambiental e patrimônio coletivo, considerando sua dimensão socioespacial, ecológica e cultural.
- b) Avaliar o arcabouço jurídico sobre o tema, com a principal normativa aplicável.
- c) Investigar como ocorre a elaboração de um princípio jurídico.
- d) Identificar possíveis princípios jurídicos que possam ser aplicáveis ao tema.
- e) Apontar possíveis instrumentos processuais que possam ser utilizados para sanar a omissão legislativa.

## 1.6 METODOLOGIA

Para a condução deste trabalho, adotou-se uma abordagem metodológica baseada em uma revisão sistemática da literatura, seguindo as diretrizes propostas pelo Instituto Cochrane, conforme descritas por Castro (2009 apud Gomes, 2014). A metodologia da revisão sistemática consiste em sete passos, a saber:

1. Formulação da pergunta: definição clara e específica da pergunta de pesquisa que orienta a revisão.
2. Localização e seleção dos estudos: identificação e seleção dos estudos relevantes para a pergunta de pesquisa.
3. Avaliação crítica dos estudos: análise crítica e avaliação da qualidade metodológica dos estudos selecionados.

4. Coleta de dados: extração sistemática de dados dos estudos incluídos na revisão.
5. Análise e apresentação dos dados: análise dos dados coletados e apresentação dos resultados de forma clara e organizada.
6. Interpretação dos dados: interpretação dos resultados à luz da pergunta de pesquisa e do contexto teórico.
7. Aprimoramento e atualização da revisão: revisão contínua e atualização dos dados conforme novos estudos pertinentes sejam publicados.

Utilizaram-se, na coleta de informações, as bases de dados científicos Scopus e SciELO. As buscas focaram publicações que contivessem o termo “função social da propriedade” no título, partindo-se do pressuposto de que artigos que tratam desse tema deveriam incluir a expressão em seu nome.

Na SciELO, a busca foi estruturada para localizar artigos cujo título contivesse o termo “função social da propriedade”. A estratégia de busca foi definida como (ti:(função social da propriedade)). Por sua vez, na Scopus, adotou-se a mesma lógica, buscando publicações com o termo “função social da propriedade” no título. A sentença de busca foi formulada como TITLE("função social da propriedade").

Essa metodologia permite uma coleta abrangente e detalhada dos estudos de destaque sobre o tema, garantindo a inclusão de uma ampla gama de perspectivas e abordagens. A avaliação crítica dos estudos selecionados assegura a qualidade e a relevância dos dados extraídos, contribuindo para uma análise robusta e fundamentada nas questões relacionadas à função social da propriedade e suas implicações legais e sociais.

## 1.7 ESTRUTURAÇÃO DA TESE

Além desta introdução, considerada o primeiro capítulo, a presente tese é formada por mais cinco capítulos.

No segundo capítulo, tecem-se considerações acerca do direito à cidade como direito fundamental, mencionando a cidade do ponto de vista jurídico-ambiental no Brasil ao histórico legislativo do direito à cidade, com as suas principais normativas.

No terceiro capítulo, discutem-se a função social da propriedade e os instrumentos constitucionais coercitivos. Desse modo, apresentam-se a problemática

envolvendo o uso da cidade e a interferência do poder local e a omissão legislativa existente, a qual inviabiliza a efetividade do direito fundamental à cidade.

No quarto capítulo, há uma busca pela principiologia constitucional para o possível – ou não – enfrentamento da omissão legislativa.

No quinto capítulo, apontam-se os instrumentos processuais que viabilizam a função socioambiental da cidade.

Por último, a tese é composta de conclusão e referências.

## 2 CIDADE COMO BEM AMBIENTAL

### 2.1 A POLÍTICA URBANA

Não é possível tratar de política urbana sem retomar o passado. Inclusive, rememorar consiste em exercício de cidadania. Nesse cenário, o processo de discussão da Constituição Federal, na década de 1980, não só foi alcançado à época pela mídia em geral, como gerou um amplo debate na sociedade civil. No que diz respeito ao urbano, destacam-se as discussões que resultaram na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana.

O que se vislumbra é que, na Emenda Popular da Reforma Urbana, apenas dois artigos foram absorvidos pela Assembleia Nacional Constituinte – os artigos 182 e 183, que dispõem sobre a política urbana. O conservadorismo da época atrelou a efetividade da função social da propriedade a outras duas leis, o Plano Diretor, obrigatório apenas para as cidades com mais de 20 mil habitantes, e a lei federal que regulamenta os instrumentos jurídicos e urbanísticos inseridos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Ainda assim, é fato que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a trazer um capítulo específico sobre política urbana e a primeira a preceituar a autonomia dos municípios como entes da Federação, por meio da competência legislativa própria.

Assim, o artigo 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988) dispõe sobre 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.

Em suma, a Constituição Federal (Brasil, 1988) atribuiu nova ordem jurídico-urbanística ao país. As conquistas no campo jurídico colocam novos instrumentos de manejo do solo urbano que reconhecem o direito à cidade para todos como princípio fundamental de política e ferramenta de desenvolvimento urbano.

No capítulo que versa sobre política urbana na Constituição Federal (Brasil, 1988), a opção do constituinte foi pela cidade planejada, com seu desenvolvimento e crescimento de acordo com a busca de melhorar a qualidade de vida da população que habita e que habitará a cidade. Esse capítulo é regulamentado pela Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que cria o Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Acerca do Estatuto da Cidade, Fiorillo (2011) salienta o fato de que, embora prevista como norma regulamentadora da política urbana desde a promulgação da Constituição, tal normativa levou 11 anos para ser editada<sup>1</sup>. Pires (2021) acrescenta que a Lei n.º 10.257 resultou de debates e negociações embasados em princípios como o da função social da propriedade, do planejamento urbano, da função social da cidade e da dignidade da pessoa humana, estabelecendo diretrizes gerais e objetivando o pleno desenvolvimento da função social da cidade<sup>2</sup>.

A Lei n.º 10.257 disciplina os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com intuito de regular o uso da propriedade urbana em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O artigo

---

<sup>1</sup> Fiorillo (2011) recorda que, depois de 11 anos de tramitação, o Senado aprovou o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Tal norma jurídica passou a disciplinar, no plano infraconstitucional, em obediência às determinações constitucionais, mais que o uso da propriedade urbana, mas fundamentalmente as principais diretrizes do meio ambiente artificial, bem como o uso do espaço urbano (espaço territorial das cidades) fundado no equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único) e ante o tratamento jurídico descrito nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Pires (2021), em sua obra, lembra que foi construído em um esforço coletivo incentivado pela ação de movimentos que se mobilizaram para aprovar a regulamentação do direito à cidade sustentável com base em princípios que promovem avanços sociais, dando suporte à condução e à materialização do desenvolvimento urbano pelo poder local, com base em uma nova ética social urbana, fortalecendo os comandos constitucionais.

2º da lei estabelece as diretrizes norteadoras da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Antunes, 2023)<sup>3</sup>.

Nesse esteio, é possível elencar os instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade como sendo: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas de microrregiões; c) planejamento municipal (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, plano, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social); d) institutos tributários e financeiros (IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros); e) institutos jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas,

---

<sup>3</sup> Antunes (2003) apresenta em sua obra, ainda, os princípios que regem o Plano Diretor, como sendo: (1) garantia do direito a cidades sustentáveis; (2) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (3) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; (4) 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; (5) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e às necessidades da população e às características locais; (6) ordenação e controle do uso do solo; (7) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; (8) 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; (9) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (10) 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; (11) recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; (12) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (13) 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; (14) 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; (15) 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; (16) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; (17) 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; (18) tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; (19) garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa de direito de construir e de alteração de uso, transferência de direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse); e f) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV) (Sirvinskas, 2022).

O Plano Diretor é o instrumento de planejamento e gestão da cidade, conceituado, em âmbito constitucional, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Deve refletir a cidade de quando foi elaborado e o que se espera dela para os próximos anos. Para Piva (2018), o Plano Diretor mostra a cidade como ela é na atualidade e como ela deveria ser no futuro. Mostra, também, como o terreno da cidade deve ser utilizado e o que deve ser projetado em relação à sua infraestrutura pública, na qual devem ser considerados a educação (escolas e bibliotecas), as vias públicas (ruas e vias expressas), o policiamento ostensivo e de cobertura contra incêndio, bem como o saneamento de água e esgoto e o transporte público.

O conceito de Plano Diretor consta na legislação, conforme pontua Carvalho Filho (2013, p. 338):

Ao tratar do capítulo destinado à política urbana, a própria Constituição ofereceu, de modo claro e sintético, a conceituação do plano diretor. Reza o art. 182, § 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.”

A definição é concisa, embora dotada de boa dose de precisão, nada de relevante precisando ser acrescentado. Poder-se-á, é claro, desmembrar analiticamente o conceito constitucional, mas tal tarefa se afigura desnecessária. O plano diretor é efetivamente o fundamental instrumento de política urbana.

O Plano Diretor é parte integrante do planejamento municipal, segundo o § 1º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, e deve abranger todas as regiões do município.

A lei instituirá o Plano Diretor e deverá obedecer ao processo legislativo fixado na lei orgânica. Encerrado o processo legislativo e aprovado o projeto, com ou sem emendas, deve ser encaminhado à sanção do prefeito e posterior promulgação e publicação. O Estatuto da Cidade ainda estabelece, no artigo 40, § 3º, que o município deverá proceder à revisão da lei que instituir o Plano Diretor, pelo menos, a cada período de dez anos.

Nesse contexto, Fiorillo e Ferreira (2019) defendem a possibilidade estabelecida ao legislador local de adequar os mandamentos constitucionais ao interesse local, de acordo com as especificidades de sua cidade. Tal legislador atua não só em proveito do meio ambiente natural, mas também do meio ambiente artificial, do meio ambiente cultural e do meio ambiente do trabalho. Age, assim, em conformidade com os mandamentos constitucionais ambientais e com condições concretas de avaliar com precisão as questões de interesse local.

É nesse sentido que, ao obedecer ao conteúdo do artigo 182 da Carta Magna, o legislador local poderá estabelecer regras de uso e ocupação do solo por meio do Plano Diretor. Dessa forma, não se olvidará dos demais conteúdos disciplinados pelo Direito Ambiental constitucional e, sobretudo, dos superiores critérios constitucionais que distinguiram o espaço territorial urbano (artigos 182 e 183 da Constituição Federal) do espaço territorial rural (artigos 184 a 191 da Constituição Federal).

Já o artigo 41 do Estatuto da Cidade estabelece quais cidades deverão apresentar o Plano Diretor, conforme se constata:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para as cidades:

I – Com mais de vinte mil habitantes;

II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso de realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido (Instituto Pólis, 2001).

Sirvinskas (2022) argumenta que o Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara Municipal por meio de lei. Ele determinará as regras para o desenvolvimento e a expansão urbana, bem como estabelecerá os investimentos. Deverá também restringir a ocupação irregular em áreas de preservação ambiental, protegendo as bacias hidrográficas e os mananciais. Assim, com esse instrumento jurídico, os municípios criarão a lei orgânica, o Código de Edificações e as demais leis relativas às posturas municipais e ambientais.

Em síntese, o Plano Diretor é o instrumento jurídico imperativo para a vida das cidades, dado que as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano originam-se dele. É segundo o atendimento das normas expressas no Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está, ou não, cumprindo com a sua função social tal qual determinada pela Constituição Federal. É o que determina o artigo 39 do Estatuto da Cidade: “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”, em observância às diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor é, pois, lei formal e não pode ser substituído por decreto ou outro ato administrativo de qualquer natureza. Como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, ele é parte integrante e indissociável do processo de planejamento municipal. Tanto o plano plurianual como as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Isso, entretanto, ainda não vem se realizando na prática. Não é pouco comum que normas de diversas hierarquias contrariem as diretrizes do Plano Diretor municipal. O plano não pode se limitar às áreas de expansão urbana do município, pois deve abranger todo o território municipal, inclusive as áreas rurais, quando houver. Com vistas a manter-se atualizado, o Plano Diretor deve ser submetido a um processo de revisão a cada dez anos (Antunes, 2023).

Vale ressaltar que o conteúdo mínimo do Plano Diretor deve contemplar: (1) a delimitação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização de compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade; (2) as disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do estatuto; e (3) o sistema de acompanhamento e controle por parte do poder público (Antunes, 2023).

Outrossim, o conteúdo do Plano Diretor deve ser voltado para o desenvolvimento e a expansão urbana, conforme leciona Carvalho Filho (2013, p. 338):

Quanto ao desenvolvimento urbano, o realce é dado aos aspectos sociais que a política urbana deve proteger. Por isso, nunca é demais lembrar o que dispõe o art. 182, caput, da Carta Política: “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.

A respeito da natureza jurídica do Plano Diretor, Carvalho Filho (2013, p. 339) afirma que tem a natureza de instrumento legal básico de política urbana, condição *sine qua non* para o município:

Outro aspecto relativo à natureza jurídica do plano diretor, contudo, desafia breve comentário. Como o art. 42, I, do Estatuto, exige que o plano contenha a delimitação das áreas nas quais poderão ser impostas as obrigações de parcelamento e edificação compulsórios, é de se concluir que essas obrigações não podem ser criadas sem a existência do plano diretor. O plano, desse modo, configura-se como conditio sine qua non para que o município exerça seu direito de impor as referidas obrigações urbanísticas. Em consequência, o plano diretor revela-se como ato-condição para a legitimidade dessas obrigações.

Sendo assim, o Plano Diretor configura o instrumento de planejamento urbano indispensável para municípios com mais de 20 mil habitantes e válido de adoção até para os municípios de menor porte para a garantia de direitos.

## 2.2 A CIDADE COMO BEM AMBIENTAL

O conceito legal de meio ambiente está inserido no artigo 3º da Lei n.º 6.398, de 31 de agosto de 1981, a qual disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente (Pnama):

Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Brasil, 1981).

O constituinte concebeu o meio ambiente como um direito que transcende o individual, qualificando-o como direito de todos, sem distinção, alcançando o agora e o depois. Sob esse viés, o caput do artigo 225 da Constituição Federal dispõe:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

Tartuce (2022), por sua vez, leciona que cabe à presente e às futuras gerações mudarem o histórico de desrespeito ao meio ambiente. Essa preocupação deve atingir tanto os entes públicos quanto os privados, uma vez que o bem ambiental é um bem de todos, um bem difuso.

O Direito Ambiental consiste em um direito cuja finalidade é regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma a considerar a sustentabilidade dos recursos e o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda. Ele se desdobra em três vertentes, constituídas por: (1) direito ao meio ambiente, (2) direito sobre o meio ambiente e (3) direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, à medida que o direito ao meio ambiente é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais.

Para além de um ramo autônomo do Direito, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, de maneira transversal, em todos os ramos do Direito. Ele possui uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que devem ser compreendidas de modo harmônico. Decerto, a cada nova intervenção humana no ambiente, o aplicador do direito ambiental deve ter a capacidade de captar os diferentes pontos de tensão entre as três dimensões e verificar qual delas se destaca e qual demanda tutela em um dado momento (Antunes, 2023).

Sirvinskas (2022, p. 54), nesse sentido, define bem ambiental como “aquele definido constitucionalmente (art. 225, caput) como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Em continuidade, define bem de uso comum do povo como:

Qual é o bem de uso comum do povo? Bem ou recurso ambiental é aquele definido no art. 3º, V, da Lei n.º 6.938/81, ou seja, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. É, em outras palavras, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Sirvinskas, 2022, p. 54).

Ademais, Leite (1999, p. 75) explora os conceitos de bens ambientais, discutindo as noções de macrobem e microbem:

O macrobem ambiental se refere ao meio ambiente global, que deve ser protegido de maneira coletiva e abrangente. Já o microbem diz respeito aos elementos individuais que, embora possam ser protegidos sob a égide de direitos privados, exercem influência direta sobre o bem-estar coletivo e a preservação do macrobem.

Em suma, o macrobem representa o meio ambiente de interesse público, ao passo que o microbem diz respeito aos componentes individuais do ambiente, como flora, fauna e recursos naturais, que podem ter uma conotação de propriedade privada. Contudo, no conjunto, afetam o equilíbrio ecológico e a saúde ambiental coletiva. No tocante às dimensões do macrobem ambiental, há o meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho. Tais dimensões almejam a proteção da vida humana, visto que a Constituição Federal, quando assegura a qualidade de vida, traz uma intrínseca ligação com os bens essenciais à vida humana.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ (Brasil, 2012), no julgamento do Recurso Especial (REsp) n.º 1.080.276/SP, reconheceu a distinção entre o macrobem e o microbem ambiental ao julgar um recurso relacionado à responsabilidade por dano ambiental. A decisão referiu-se ao conceito de macrobem como o meio ambiente global, que deve ser protegido de maneira coletiva, e ao microbem, que remete a componentes individuais que afetam o equilíbrio ecológico. Dessa forma, a Corte destaca que a degradação de microbens ambientais, tais como a destruição de áreas florestais e corpos d'água afeta o macrobem, gerando responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente global.

Já o Supremo Tribunal Federal (STF) de São Paulo (Brasil, 2014), no julgamento da Apelação Cível n.º 3007539-83.2013.8.26.0482, analisou uma situação envolvendo o desmatamento em uma área de preservação ambiental. A decisão destacou a relevância da proteção dos microbens ambientais como forma de garantir a integridade do macrobem:

A tutela do microbem ambiental – representado, no caso, pela vegetação nativa – é fundamental para assegurar o equilíbrio do macrobem, que, conforme José Rubens Morato Leite, envolve todo o meio ambiente global e sua capacidade de sustentar a vida em todas as suas formas.

O STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.540/DF (Brasil, 2007a) discutiu os princípios de proteção ao meio ambiente previstos na Constituição. A Corte mencionou os conceitos de macrobem e microbem ao afirmar que:

A proteção do meio ambiente, enquanto macrobem, deve prevalecer sobre interesses econômicos privados que visem à exploração de microbens naturais, como exemplificado pela destruição de habitats para a implementação de empreendimentos.

A vida humana é pressuposto de fruição dos direitos fundamentais, tanto que estes são chamados de *bens da vida*. Logo, como se pode conceituar meio ambiente ecologicamente equilibrado de uso comum do povo, mas essencial à vida humana? É aquele, pois, assegurado pelo respeito à dignidade humana. Tal princípio está arrolado no artigo 1º, III, da Constituição Federal. Assim, para que a pessoa humana possa ter qualidade de vida digna, é necessário que lhe seja assegurado o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à segurança, ao lazer, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (artigo 6º da Constituição Federal), os quais Celso Antonio Pacheco Fiorillo denominou piso vital mínimo. São direitos indispensáveis e fundamentais no Estado Democrático de Direito (Sirvinskas, 2022).

Quanto ao meio ambiente artificial, como uma das dimensões do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), trata-se de meio ambiente construído pelo homem, seja em áreas urbanas, seja em áreas rurais. Portanto, meio ambiente artificial é o gênero, cujas espécies são espaços rurais e urbanos. Cuida-se da ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais.

Essa construção pelo homem pode ocorrer em espaços abertos ou fechados. Logo, denominam-se como espaços urbanos fechados edifícios, casas e clubes e espaços urbanos abertos praças, avenidas e ruas. A ocupação desses espaços urbanos pelo homem tornou-se complexa em virtude do número de pessoas,

necessitando de regulamentação para disciplinar a aplicação de uma política pública urbana<sup>4</sup>.

Condesso (2020, p. 404) ensina que se deve aplicar à cidade a metodologia das questões ambientais:

Numa linha paralela ao do direito do urbanismo, que vai ter de caminhar rapidamente de um direito tradicional da construção e edificação para um direito centrado na reabilitação do edificado, marginalizando o fenómeno expansivo dos lugares e do edificado, e integrando fortemente componentes de qualidade de vida e de defesa do ambiente, dos espaços de vida, das paisagens, no fundo da defesa do património histórico, estético e ambiental existente. Também é importante que a metodologia do ambiente (a visão sistémica das questões ambientais e que constitui, hoje-em-dia, uma ciência) aborde o tratamento das questões da cidade. O habitat do homem, o seu espaço cultural, é a cidade, pelo que é necessário procurar aplicar à cidade a metodologia das questões ambientais. Ou seja, há que trazer a perspectiva dos ambientalistas à solução de alguns problemas urbanos.

Aplicar à cidade a metodologia das questões ambientais implica a necessidade urgente de uma reestruturação do direito urbanístico, enfatizando que esse campo deve evoluir de um foco tradicional na construção e expansão para uma abordagem centrada na reabilitação e preservação dos espaços urbanos existentes.

Por seu turno, Fiorillo e Ferreira (2019, p. 59) discutem a decisão do STF que atrelou o Estatuto da Cidade aos valores estabelecidos pela Constituição:

Daí restar bem posicionada a concepção de que a execução da política urbana determinada pela Lei 10.257/2001 deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional e especificamente pela realização dos valores estabelecidos pelo art. 1º da Carta Magna em harmonia com a ordem econômica do capitalismo, interpretação que foi inclusive acolhida pelo Supremo Tribunal Federal conforme didaticamente fixado pela ADI 3.540, ao tratar da tutela jurídica do meio ambiente artificial, a saber: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações,

---

<sup>4</sup> Sirvinskas (2022, p. 321) ainda leciona que o “crescimento da urbanização leva a conflitos com o meio ambiente, por vezes desastrosos, principalmente ao se considerarem as condições de vida das futuras gerações”. Esses espaços urbanos são constituídos por regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º, da Constituição Federal).

esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A decisão reforça a interpretação do STF sobre a execução da política urbana estabelecida pela Lei n.º 10.257/2001, integrando-a aos objetivos do direito ambiental constitucional e à ordem econômica vigente. No julgamento da ADI n.º 3.540, o STF enfatizou que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito coletivo de terceira geração, cuja proteção cabe tanto ao Estado quanto à coletividade, para benefício das gerações presentes e futuras. A decisão estabelece que a atividade econômica não pode operar em desacordo com os princípios de proteção ambiental e que os instrumentos jurídicos devem garantir a preservação do meio ambiente em todas as suas formas – natural, cultural, urbano e laboral – como condição essencial para saúde, segurança, cultura e bem-estar da população.

O Estatuto da Cidade (Fiorillo; Ferreira, 2019), no artigo 2º, inciso I, estabelece que a política urbana tem como diretriz geral a garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme se constata:

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.

O artigo 2º da Lei de Política Urbana estabelece como objetivo central o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, orientado por diretrizes que garantem o direito a cidades sustentáveis. Esse direito abrange o acesso à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, assegurando esses recursos para as gerações atuais e futuras. Essas diretrizes visam promover um ambiente urbano inclusivo, equilibrado e sustentável, em alinhamento com os princípios de justiça social e sustentabilidade.

Fiorillo e Ferreira (2019, p. 58) ressaltam que o STF, ao julgar a ADI n.º 4.269/DF, considerou o Estatuto da Cidade instrumento de constitucionalização de uma ordem ambiental:

Tratou, portanto, o Estatuto da Cidade, conforme ensinamento do Ministro Edson Fachin, de aplicar concretamente a “constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais”, consagrando o modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento “um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental”, conforme indicado na ADI 4.269-DF6.

*O Estatuto das Cidades: guia para implementação para municípios e cidadãos* (2001) é um documento escrito para compreensão dos entes federativos sobre o Estatuto da Cidade. Ao abordar o artigo 2º, I, do referido estatuto, o guia leciona a respeito do direito às cidades sustentáveis (fl.32):

A primeira diretriz do Estatuto reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis, que passa a ter vigência como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos. A Constituição brasileira, pelo § 2º do artigo 5º, estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil participe. O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais

justas, humanas, democráticas e sustentáveis. O direito à cidade é um novo direito fundamental positivado, oriundo da fonte legitimadora das normas constitucionais da política urbana, que incorporaram a emenda popular de reforma urbana apresentada na Assembleia Nacional Constituinte, que já apontava a necessidade do reconhecimento constitucional dos direitos urbanos. Assegurar o pleno exercício do direito à cidade é a diretriz chave da política urbana que deve ser implantada nas cidades brasileiras, tendo as pessoas humanas como a prioridade desta política. O pleno exercício do direito a cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos (direitos civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver numa cidade com qualidade de vida, sob os aspectos social e ambiental.

Em suma, a obra é um material prático que visa auxiliar gestores públicos, urbanistas e cidadãos a compreenderem e implementarem as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Trata-se de um guia que explica de forma acessível os conceitos e instrumentos previstos na legislação e como eles podem ser aplicados na gestão municipal e na participação popular.

A versão de 2001 do guia foi organizada e publicada pelo Ministério das Cidades e contou com a participação de organizações ligadas à reforma urbana, a exemplo da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e entidades como o Instituto Pólis (2001) e a Caixa Econômica Federal. Ademais, a obra foi resultado de esforços coletivos e interinstitucionais, envolvendo urbanistas, advogados e técnicos especializados em políticas públicas e desenvolvimento urbano. Entre os principais especialistas que contribuíram para essa publicação estão Ermínia Maricato e Nelson Saule Júnior, professores ligados à temática da cidade e que conduziram os debates sobre o planejamento urbano na época da publicação do estatuto, contribuindo, assim, de modo significativo para a elaboração do guia de implementação.

Convém ressaltar a decisão do STF que aborda a constitucionalidade do Estatuto da Cidade. Trata-se de decisão proferida na ADI n.º 3.239. Sabe-se que o Estatuto da Cidade regulamenta o uso da propriedade urbana, visando garantir o cumprimento de sua função social, que inclui o direito ao meio ambiente equilibrado e a inclusão social no planejamento urbano. Dessa forma,

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A promoção de um meio ambiente urbano equilibrado e a inclusão social são essenciais para a realização do direito à cidade.

O planejamento urbano deve ser orientado pelos princípios da função social da propriedade e da cidade, assegurando a todos os habitantes o acesso a espaços urbanos de qualidade, com infraestrutura adequada, transporte, serviços públicos e áreas verdes, em consonância com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2006).

Pensar em sustentabilidade da cidade é trazer a efetividade para que os direitos previstos na legislação valham para esta e para as futuras gerações. Posto isso, Fiorillo (2023, p. 690) leciona:

Como ressaltado, dado o conteúdo pertinente ao meio ambiente artificial, este em muito relaciona-se à dinâmica das cidades. Desse modo, não há como desvinculá-lo do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como direito à satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 fixa como objetivos da política urbana: a) a realização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e b) a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Uma cidade só pode ser vista como bem ambiental se garantir o mínimo adequado para que haja uma preservação da existência humana, o chamado piso vital mínimo. Na visão de Fiorillo (2023), ele é compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no artigo 6º.

Para o autor, o pleno desenvolvimento da cidade exige ainda uma participação municipal intensa, consoante preceitua o artigo 30, VIII, da Constituição Federal. O normativo atribui ao município a competência de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como a competência suplementar residual trazida pelos incisos I e II do mesmo artigo (Fiorillo, 2023).

Antunes (2023) encerra ao declarar que a fruição pelos indivíduos de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado é um direito fundamental nos termos da Constituição. Portanto, a lei fundamental reconhece que o meio ambiente contribui de maneira significativa para a vida moderna.

## 2.3 DEFESA DO MEIO AMBIENTE COMO PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA

Fiorillo e Ferreira (2019, p. 58), ao tratarem do meio ambiente artificial, definem que:

Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal), relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida, tudo dentro da ordem econômica imposta por nossa Lei Maior (artigos 1º, IV, e 170 e s. da Constituição Federal).

Na execução da política urbana, o meio ambiente artificial passa a ser protegido tanto de forma mediata quanto imediata, refletindo a abrangência dos dispositivos constitucionais. A tutela mediata apoia-se no artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece uma proteção ambiental geral fundamentada na dignidade da pessoa humana e no direito à vida em todas as suas formas. Em paralelo, a tutela imediata surge com a regulamentação dos artigos 182 e 183, que focam a organização e o desenvolvimento urbano, garantindo às cidades um ambiente saudável e ligado ao direito à qualidade de vida. Assim, o conceito de uma vida digna e a preservação dos valores humanos essenciais integram-se à política urbana, alinhada com a ordem econômica definida pela Constituição nos artigos 1º, IV, 170 e seguintes.

Acerca da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, Mukai (2016, p. 54) leciona que:

De nossa parte, tendo em vista que o caput do art. 170 da Constituição prescreve que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (elementos da produção apenas), tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social ...”; que o art. 1º da Constituição Federal coloca como fundamentos da República Federativa do Brasil “IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”, ao lado de “III – a dignidade da pessoa humana”, através de um “Estado Democrático de Direito” (caput); e, ainda, que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Título VIII –

Da Ordem Social – Cap. I – art. 193 da Constituição Federal), entendemos que a atual Constituição da República sufragou, da mesma forma que a Constituição portuguesa de 1976 (com a revisão de 8 de julho de 1989), uma democracia econômica e social.

E, nesse sentido, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência não mais são princípios hierarquicamente superiores (como eram no Estado liberal) aos demais, podendo ser restringidos para que tais liberdades sejam exercidas em conformidade com o interesse social.

Portanto, quando se trata de crescimento econômico, por mais que existam a livre iniciativa e a livre concorrência, tais mecanismos devem conter em seu bojo o desenvolvimento social, e não apenas o intuito do crescimento a qualquer custo.

A proteção do meio ambiente é um dos princípios basilares da ordem econômica constitucional, prevista no artigo 170, inciso VI. No mesmo nível desse princípio, a Constituição reconhece outros, tais como (i) soberania nacional; (ii) propriedade privada; (iii) função social da propriedade; (iv) livre concorrência; (v) defesa do consumidor; (vi) redução das desigualdades regionais e sociais; (vii) busca do pleno emprego; e (viii) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (Antunes, 2023).

A inclusão do respeito ao meio ambiente como um dos princípios da atividade econômica e financeira é medida de importância para o país, pois em nível elevado do ordenamento jurídico está assentado que a licitude constitucional de qualquer atividade econômica, ainda que fundada na livre iniciativa, está submetida à observância do respeito ao meio ambiente e das normas de proteção ambiental.

Cabe pontuar que as dificuldades ocasionadas por uma legislação ambiental fragmentária, com competências legais e administrativas mal definidas, fizeram com que o poder constituinte derivado determinasse um princípio que se expressa em tratamento diferente em função do impacto ambiental produzido pela atividade. A Constituição reconheceu que muitas normas de proteção ambiental têm sido aplicadas sem distinção a pequenos e grandes empreendimentos, desconsiderando o impacto real causado por cada um deles (Antunes, 2023).

Assim, a ordem econômica é uma ordem ambiental (artigo 170 da Constituição Federal), uma vez que visa assegurar uma existência digna aos cidadãos, adotando como princípios a função social da propriedade (inciso III), além da defesa do meio ambiente (inciso VI) (Brasil, 1988).

Em relação à função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica, Starlet (2015) explica que existem inúmeros deveres conexos que incidem sobre a conduta do titular do direito de propriedade ou de seu possuidor (como dever de exploração racional da terra, dever de manutenção do equilíbrio ecológico, dever de recuperação de área degradada, dever de não exploração dos trabalhadores).

A funcionalização dos direitos, a exemplo do ocorrido com a propriedade privada, cujo marco histórico encontra-se na Constituição de Weimar (1919), impõe ao seu titular condutas (positivas e negativas) em prol do bem-estar social como medida legitimadora do direito, a fim de garantir a proteção estatal em caso de sua violação por terceiro. Para tanto, determina que a propriedade obriga o proprietário a cumprir a função social, ou seja, longe de uma concepção de direito absoluto e sagrado (conforme pregado pelo pensamento liberal-individualista francês). A função ambiental da propriedade insere-se nesse contexto como mais um dever, relativizando e funcionalizando o direito de propriedade.

Barcellos (2022) apresenta a noção de que a propriedade privada é condição inerente à livre iniciativa e lugar da sua expansão, além de direito individual constitucionalmente assegurado. Sua função como princípio setorial da ordem econômica é, em primeiro lugar, garantir a todos os agentes que nela atuam ou pretendam atuar a possibilidade de apropriação privada dos bens e meios de produção. Em segundo lugar, impõe aos indivíduos o respeito à propriedade alheia e limita a ação do Estado, que só poderá restringir o direito à propriedade nas hipóteses autorizadas pela Constituição Federal.

Em qualquer perspectiva, o artigo 170, III, superando uma concepção individualista da propriedade, prevê que, na ordem econômica por ele disciplinada, a propriedade deverá ter uma função social (Barcellos, 2022). A noção de função social está associada ao aproveitamento adequado do bem que garante ao seu titular a vantagem que lhe é própria, mas, ao mesmo tempo, assegura à coletividade os benefícios esperados de sua utilização. Eis a importância da função social da propriedade também estar atrelada à ordem econômica no Brasil.

## 2.4 MEIO AMBIENTE E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Constituição Federal de 1988 transformou a compreensão e a interpretação conceitual do meio ambiente. Isso se deve à principiologia constitucional que erige a

“dignidade humana” como elemento central da ordem constitucional (Antunes, 2023, p. 65). Sendo assim, a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais (Piovesan, 2010).

Concebido como referência constitucional unificadora dos direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga, consoante Canotilho (2003), a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu sentido normativo-constitucional, e não uma ideia apriorística do homem. Nesse sentido, não se pode reduzir o sentido de dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou para invocá-la para construir teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trata de direitos econômicos, sociais e culturais.

Piovesan (2010) apresenta o dizer de Antonio Enrique Pérez Luño, para quem os direitos fundamentais representam uma das decisões básicas do constituinte, em que os principais valores éticos e políticos de uma comunidade alcançam expressão jurídica. Os direitos fundamentais assinalam, pois, posição jurídica dos cidadãos em suas relações com o Estado ou entre si.

Nesse cenário, Fiorillo e Ferreira (2019, p. 61) destacam que:

A Constituição Federal de 1988, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão explicitamente antropocêntrica, que reflete em toda a legislação infraconstitucional – o que abarca também a legislação ambiental. O Constituinte originário atribuiu aos brasileiros e estrangeiros residentes no País (artigos 12, I, e 52 da Carta Magna) posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo. Nesse sentido o Princípio n.º 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A interlocução do meio ambiente com a pessoa humana e a propriedade foi objeto das discussões travadas no STF em torno da constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), quando do julgamento das ADIs n.º 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, em 2018. O colegiado do Tribunal entendeu que o meio ambiente assume função dúplici no microssistema jurídico, visto que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais se posicionam, paralelamente, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. Outrossim, o homem é parte indissociável do meio ambiente. Por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. A capacidade de os indivíduos desestabilizarem o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, as quais se intensificaram no último século. Portanto, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e

A pessoa humana é destinatária do direito ambiental (Fiorillo, 2023). A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão antropocêntrica, a qual se refletiu em toda a legislação infraconstitucional, na qual se inclui a legislação ambiental. Dessa maneira, atribuiu aos brasileiros e estrangeiros residentes no país (artigos 1º, I, e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao sistema de direito positivo.

Fiorillo (2023, p. 81) reforçou que o Princípio n.º 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 citou que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Logo, a garantia de uma cidade como um bem ambiental efetivo prestigia a dignidade da pessoa humana, em que os Poderes locais devem manter um viés antropocêntrico, em atendimento à Carta Magna.

Sob essa ótica, vale ressaltar a decisão da ministra Rosa Weber (Brasil, 2017) no STF sobre o amianto. Trata-se de um marco na jurisprudência brasileira, sobretudo no que diz respeito à proteção da saúde pública e ao meio ambiente. A decisão reflete sua visão sobre a pessoa humana como centro do direito ambiental:

A proteção ao meio ambiente, em especial à saúde do trabalhador, é um dever do Estado e da sociedade. O direito ao trabalho seguro e à saúde são direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, e esses devem ser assegurados a todo e qualquer cidadão, independentemente das circunstâncias. A proibição do uso do amianto, em qualquer de suas formas, reflete a concretização de um desses direitos. Não se pode permitir que interesses econômicos se sobreponham à saúde e à dignidade humana (Brasil, 2017).

Na decisão, Weber (Brasil, 2017) enfatiza a centralidade da dignidade da pessoa humana no direito ambiental, ao afirmar que:

(...) o ser humano é o centro de qualquer consideração no direito ambiental. O meio ambiente equilibrado é um bem jurídico essencial para a realização da dignidade humana e deve ser protegido não apenas para as gerações presentes, mas também para as futuras. Assim, o princípio da precaução deve guiar a atuação estatal na

---

futura para o progresso das nações e, até mesmo, para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto – e não proprietário – do meio ambiente (Lôbo, 2023, p. 51).

defesa do meio ambiente, evitando a exposição da população a substâncias potencialmente perigosas, como o amianto.

Ademais, a ministra conclui que:

(...) a decisão do Supremo Tribunal Federal em proibir o uso do amianto no Brasil alinha-se ao paradigma constitucional de priorizar a saúde e a dignidade humana, acima de quaisquer interesses econômicos. A proteção da vida e da integridade física é um imperativo inegociável, que deve orientar todas as políticas públicas, especialmente as ambientais (Brasil, 2017).

Sendo assim, a decisão do STF de proibir o uso do amianto no Brasil reflete um compromisso com o paradigma constitucional que coloca a saúde e a dignidade humana acima de quaisquer interesses econômicos. Esse julgamento reafirma a proteção da vida e da integridade física como valores inegociáveis, norteando todas as políticas públicas, sobretudo as ambientais, em consonância com a prioridade constitucional de assegurar o bem-estar e a segurança da população.

Posto isso, passa-se, no próximo capítulo, à discussão sobre a função social da propriedade e os instrumentos coercitivos.

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS COERCITIVOS

#### 3.1 NOÇÕES SOBRE A PROPRIEDADE

O direito de possuir coisas é antigo. Isso se percebe nas civilizações anteriores, as quais deixaram hieróglifos e objetos que atestam a vivência da propriedade. Essa ação pertence à natureza humana, tanto que, na atualidade, encontram-se disputas por bens em todas as esferas da sociedade.

A despeito dessa tradição, o direito de propriedade só aparece com o Direito romano. Em um apanhado histórico, Diniz (2022, p. 46) pontua que:

Inicialmente, procuraremos situar a propriedade em sua evolução histórica, pois, conforme nos ensina Theodor Sternberg, impossível seria a análise dos problemas jurídicos sem a observância do seu desenvolvimento através dos tempos.

No início das civilizações, as formas originárias da propriedade tinham uma feição comunitária. P. ex.: entre nossos indígenas, ao tempo da descoberta do Brasil, havia domínio comum das coisas úteis, entre os que habitavam a mesma oca, individualizando-se, tão somente, a propriedade de certos móveis, como redes, armas e utensílios de uso próprio. O solo, por sua vez, era pertencente a toda a tribo e isso, temporariamente, porque nossos índios não se fixavam na terra, mudavam de cinco em cinco anos.

Mas é no direito romano que vamos encontrar a raiz histórica da propriedade.

Na era romana preponderava um sentido individualista de propriedade, apesar de ter havido duas formas de propriedade coletiva: a da gens e a da família. Nos primórdios da cultura romana a propriedade era da cidade ou gens, possuindo cada indivíduo uma restrita porção de terra (1/2 hectare), e só eram alienáveis os bens móveis. Com o desaparecimento dessa propriedade coletiva da cidade, sobreveio a da família, que, paulatinamente, foi sendo aniquilada ante o crescente fortalecimento da autoridade do pater famílias. A propriedade coletiva foi dando lugar à privada, passando pelas seguintes etapas, que Hahnemann Guimarães assim resume: 1º) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada um; 2º) propriedade individual sobre os bens de uso particular, suscetíveis de ser trocados com outras pessoas; 3º) propriedade dos meios de trabalho e de produção; e 4º) propriedade individual nos moldes capitalistas, ou seja, seu dono pode explorá-la de modo absoluto.

Tartuce (2022), por seu turno, acrescenta a noção de que a propriedade deve ser entendida como um dos direitos basilares do ser humano. Basta lembrar que a

expressão *é meu* constitui uma das primeiras locuções proferidas pelo ser humano nos seus primeiros anos de vida. Logo, é por meio da propriedade que a pessoa se sente realizada.

Na concepção de Tepedino (2022), o direito de propriedade deve ser compreendido pela interação entre sua estrutura e sua função – aspectos indissociáveis. A estrutura do direito de propriedade é formada por dois núcleos de poderes atribuídos ao proprietário, que compõem os conteúdos econômico e jurídico do domínio. Assim, o caput do artigo 1.228 do Código Civil descreve o conteúdo econômico, o núcleo interno do domínio, consistente nas faculdades de usar, gozar e dispor. Ademais, indica o conteúdo jurídico, ou núcleo externo do domínio, consubstanciado na faculdade de repelir, mediante ações próprias, a ingerência alheia<sup>6</sup>.

O século XX apresenta um antes e um depois no que tange ao direito de propriedade no Brasil. O antes encontra-se em 1916, com o Código Civil de Beviláqua. O direito de propriedade nesse período era visto como algo individualista, em virtude de que havia pouco a escravidão legalizada no país tinha sido proibida. Esse cunho individualista refletia-se não apenas nos bens, mas também nos relacionamentos. Um exemplo é o matrimônio, em que as esposas e os filhos pertenciam ao marido, o qual exercia o chamado *pátrio poder*, como senhor de suas terras, suas propriedades e sua família.

O depois ocorre apenas em 1988, com a Constituição Federal, em que a propriedade passa a ter uma função social como garantia constitucional:

---

<sup>6</sup> Na evolução dos tempos, a propriedade foi tomando novos rumos. Tepedino (2022, p. 93), nesse sentido, apresenta essa evolução histórica. Na esteira de copiosa legislação intervencionista dirigida à compatibilização dos interesses proprietários a demandas sociais, característica do Estado assistencialista e da socialização do direito civil, a Constituição de 1934 aludia aos interesses social e coletivo, ao vedar o exercício do direito de propriedade que lhe fosse contrário. A Constituição de 1946, por seu turno, foi ainda mais incisiva e demonstrou efetiva preocupação com a função social da propriedade ao consignar, em seu artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Na mesma direção, a Constituição de 1967 (com a Emenda n.º 1, de 17/10/1969) consagrou expressamente a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social (artigo 160, III). Nesse cenário, entra em crise o conceito de que, cristalizado pelas conhecidas fórmulas dos códigos do século XIX (dos quais o Código Civil Brasileiro de 1916 não representou mais que um reflexo), identificava-se com o aproveitamento e a disposição da coisa “da maneira mais absoluta”, “desde que não se fizesse um uso vedado pela lei”. Todavia, àquela altura, a função social, a despeito de sua previsão constitucional, não adquire eficácia jurídica, sendo concebida, no âmbito do direito civil, apenas como dever imposto ao Estado de legislar com preocupação social, pelo que a dogmática do direito de propriedade, apesar das intervenções legislativas, mantém-se praticamente inalterada.

A Constituição Federal de 1988, na esteira de tal evolução legislativa, atinge barreiras seculares erguidas pelo direito civil em torno do conceito de propriedade e consagra a função social não apenas como alicerce da ordem econômica (CR, art. 170, II e III), a exemplo de sua predecessora, mas como direito fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII – ao lado, portanto, da cláusula pétrea relativa à garantia fundamental de proteção da propriedade privada, prevista no inciso XXII (Tepedino, 2022, p. 93).

Vale ressaltar que o Código Civil de 2022 nasce sob uma perspectiva constitucional, inclusive sobre o direito de propriedade. Nesse quadro, ilustra-se com o artigo 1.228:

Art. 1.228 O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade 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, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (Brasil, 2022).

Fica evidente, portanto, que o legislador infraconstitucional resolveu atrelar as finalidades econômicas às finalidades sociais da propriedade, tornando o direito de propriedade um direito a ser exercido com o caráter de preservação do meio ambiente, chamado de propriedade integrativa. A propriedade integrativa visa, pois, ter em seu bojo não apenas a finalidade econômica, mas a proteção ambiental, o que transforma seu caráter individual em transindividual. Assim, pelo caráter transindividual não se pode admitir que a visão de que o não uso não gera a perda da propriedade, que é direito perpétuo seja discutida e, até mesmo, questionada.

Nessa quadra, cumpre questionar se seria o fim da noção milenar da perpetuidade de um direito. Se se levar em consideração o que significa aplicar uma função social à propriedade, é possível afirmar que esta passou a ser uma garantia individual, com condição *sine qua non* à verdadeira condicionante atender a sua função social, conforme preconiza o inciso XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, o qual postula que a propriedade atenderá a sua função social, logo após o legislador constituinte originário normatizar o direito à propriedade como garantia constitucional.

### 3.1.1 Função social da propriedade

Nas últimas décadas, o conceito de propriedade passou por transformações, acompanhando as novas demandas sociais e a evolução do entendimento jurídico sobre direitos fundamentais. Esse processo foi impulsionado pela necessidade de conciliar o uso da propriedade com interesses coletivos, atendendo aos requisitos de uma sociedade cada vez mais preocupada com a sustentabilidade, a segurança pública e a preservação do patrimônio cultural. As noções clássicas de propriedade absoluta e intocável cederam lugar a um modelo que incorpora deveres sociais e ambientais, refletindo a compreensão de que o direito de propriedade deve atender, sobretudo, ao bem-estar coletivo e ao desenvolvimento sustentável.

Zattara (2001, p. 4 apud Lôbo, 2023, p. 45) apresenta a visão de um conteúdo voltado para as propriedades, em oposição à noção de propriedade com cunho patrimonialista, quando afirma que:

(...) na contemporaneidade, as mudanças têm sido de tal magnitude que se cogita não mais de um genérico direito de propriedade, mas de direito das propriedades, além da viragem rumo à funcionalização, à interlocução com deveres gerais de conduta e ao exercício ambientalmente sustentável. Não mais existe a propriedade concebida como direito individual absoluto, exclusivo e oponível a todos, como expressão de soberania localizada, sem contemplação do interesse social ou coletivo. Essas transformações repercutem em todo direito das coisas. A história do direito contemporâneo revela a desagregação da propriedade individualista, ante sua subordinação ao interesse coletivo, notadamente da segurança social, da salubridade pública, da preservação histórica e artística, do direito urbanístico, do direito agrário.

A função social da propriedade, constante na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil de 2002, foi influenciada pela doutrina de Leon Duguit, “para quem a propriedade já não é o direito subjetivo do indivíduo, mas uma função social a ser exercida pelo detentor da riqueza” (Maluf, 2011, p. 73). Assim, como observa o professor titular da Universidade de São Paulo (USP), “ao antigo absolutismo do direito, consubstanciado no famoso *jus utendi et abutendi*, contrapõe-se, hoje, a socialização progressiva da propriedade – orientando-se pelo critério da utilidade social para maior e mais ampla proteção aos interesses e às necessidades comuns” (Maluf, 2011, p. 73-74).

Ingressando na Constituição Cidadã, tanto o direito de propriedade quanto a função social da propriedade, na nova sistemática constitucional, compõem o rol dos direitos e das garantias fundamentais (artigo 5º, incisos XXII e XXIII). Nas palavras de Carvalho Filho (2015, p. 15), em uma interpretação conjugada dos postulados, ter-se-ia a afirmação: “é garantido o direito de propriedade desde que atenda a sua função social”. O atendimento da função social, por conseguinte, estampa condição para a garantia do direito.

Carvalho Filho (2015) complementa que é preciso registrar, no que tange ao direito de propriedade, que sua função social substitui a noção de direito absoluto e rende ensejo à formação de regras de Direito Urbanístico, de modo a se obterem normas impositivas que atuem com vistas à ordenação dos espaços habitáveis. Ao encontro dessa perspectiva, Lôbo (2023) postula que, na contemporaneidade, a garantia da inviolabilidade da propriedade é exercida em conformidade com as garantias, igualmente constitucionais, dos que são por ela afetados e pelos não proprietários. Estão compreendidas nessa dimensão leis especiais que regulam o exercício da propriedade, como o Estatuto da Cidade, os planos diretores das cidades, o zoneamento rural e a fixação do módulo rural.

Portanto, deve-se adotar uma concepção finalista no que diz respeito à propriedade como um direito, não sendo mais encarada como um direito absoluto. A propriedade não deve ser vista apenas do ponto de vista do que é melhor para o proprietário, mas deve-se almejar o bem comum, levando-se em conta a destinação positiva que deve ser dada à coisa<sup>7</sup>.

Contudo, cabe ressaltar que não atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade (182, § 2º, Constituição Federal) é não cumprir a função social da propriedade. Maximizar os ganhos econômicos por si só, portanto, não é dar uma função social ao bem<sup>8</sup>. O que orienta a aplicação da função social da propriedade

---

<sup>7</sup> No mundo moderno, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e no interesse de não proprietários. Quando tem por objeto bens de produção, sua finalidade social determina a modificação conceitual do próprio direito, que não se confunde com a política de limitações específicas ao seu uso. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito – conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional. A propriedade deve ser entendida como função social tanto em relação aos bens imóveis como em relação aos bens móveis (Tartuce, 2022).

<sup>8</sup> A interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, para a maximização dos fins econômicos, o titular de imóvel urbano não atende às exigências fundamentais de ordenação da

deve ser o atendimento das regras constitucionais de ordenação da cidade, embora o que se veja na prática é o fato de as forças do mercado tentarem se sobrepor ao viés constitucional, no intuito do aproveitamento econômico.

Tartuce (2022, p. 167) traz o Enunciado n.º 507 da V Jornada de Direito Civil, que diz respeito à propriedade rural:

Partilhando dessa forma de pensar, enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal em 2011, com a seguinte redação a respeito da propriedade rural ou agrária: “na aplicação do princípio da função social da propriedade imobiliária rural, deve ser observada a cláusula aberta do § 1º do art. 1.228 do Código Civil, que, em consonância com o disposto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição de 1988, permite melhor objetivar a funcionalização mediante critérios de valoração centrados na primazia do trabalho” (Enunciado n.º 507). O enunciado doutrinário representa aplicação do art. 12 do Estatuto da Terra, segundo o qual “à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei”.

Sendo assim, a mesma visão do enunciado deve ser aplicada às propriedades urbanas, dado que a função social é componente não só da propriedade rural ou agrária, mas também da propriedade urbana.

### 3.2 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS COERCITIVOS

Os instrumentos de política urbana visam efetivar o que é planejado para a cidade. Não basta haver um exemplar de Plano Diretor, se a cidade não puder colocar em prática as diretrizes e os programas contidos nele. Posto isso,

Pode-se, portanto, conceituar os instrumentos de política urbana como sendo todos os meios, gerais ou específicos, de que se servem o Poder Público e as comunidades interessadas para dar concretização às diretrizes gerais de política urbana, visando propiciar processo de urbanização mais eficiente e melhor qualidade de vida aos integrantes da coletividade (Carvalho Filho, 2013, p. 81).

---

cidade (CF, artigo 182, § 2º) ou o titular de imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente, ou não cumpre a legislação trabalhista, ou não promove o bem-estar dos trabalhadores (CF, 186). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse (Lôbo, 2015).

Existem meios específicos para a concretização das diretrizes da política urbana, as ferramentas previstas para se efetivar a função social da propriedade, a fim de que esta saia do campo teórico. Tais instrumentos estão descritos na Constituição Federal para fazer valer o uso efetivo da propriedade e recebem a denominação de instrumentos coercitivos, quais sejam: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação urbanística sancionatória.

Na visão de Fiorillo e Ferreira (2019, p. 158), o direito ao meio ambiente não é apenas o direito ao verde, mas também o direito a se viver em cidades sustentáveis:

Por via de consequência, como já tivemos oportunidade de observar em nossas obras, a saudável qualidade de vida da pessoa humana que concretamente se realiza nas cidades do Brasil não está adstrita tão somente ao uso do “verde”, mas também e principalmente ao exercício do direito às cidades sustentáveis e, portanto, ao exercício do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade).

A fim de se alcançar o direito às cidades sustentáveis, todos os instrumentos legais que possam oportunizar o exercício do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações devem ser efetivados. Entre tais instrumentos, os chamados instrumentos coercitivos, ou penalidades constitucionais.

Desse modo, cabe detalhar as características associadas a tais instrumentos coercitivos.

### **3.2.1 Do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios**

A perspectiva do Estatuto da Cidade, ao dispor sobre instrumentos coercitivos que visam forçar o proprietário a cumprir a função social da propriedade, é o de promover o direito fundamental à cidade. Nesse sentido, o estatuto define o primeiro instrumento na gradação de penalidades constitucionais, a saber:

## Seção II

### Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 5º 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. § 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 3 (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 – 1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – 2 (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 intervivos 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.

A perspectiva do Estatuto da Cidade, ao dispor sobre instrumentos coercitivos que visam forçar o proprietário a cumprir a função social da propriedade é promover o direito fundamental à cidade.

Conforme Fiorillo e Ferreira (2019), o artigo 5º do estatuto, ao reportar-se ao controle de espaços territoriais que não cumprem sua função social (solo urbano não edificado, ou seja, não construído; solo urbano subutilizado, cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente, conforme artigo 5º, § 1º, do estatuto; solo urbano não utilizado, não empregado ou não aproveitado ante as normas de meio ambiente artificial), estabelece o necessário dever de a pessoa parcelar, edificar ou usar sua propriedade com o aproveitamento dos institutos jurídicos e políticos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios como instrumentos que deverão ser criados por lei municipal específica. Essa lei “para área incluída no plano diretor” (artigo 5º, caput) fixará as condições e os prazos para implementação da obrigação – parcelar, edificar ou utilizar, o que será compulsório.

Nota-se, portanto, que, para a utilização desse instrumento, há duas condicionantes: primeiro, haver lei municipal específica; segundo, que a área cuja penalidade incide sobre esteja incluída no Plano Diretor. Essa legislação municipal específica é o fio condutor da aplicação da penalidade constitucional, com os parâmetros não apenas de incidência, como de viabilidade prática da medida.

Na prática, o que se impõe ao proprietário depende do tipo de propriedade que ele detém. Imagine um proprietário de uma extensa área territorial na cidade. Suponha que esse proprietário mantenha essa área em desuso, na esperança de que, ao longo do tempo, a área venha a se valorizar. Decerto, o parcelamento há de ser a penalidade adequada ao caso. Assim, aplicando-se a medida no tempo adequado, outros habitantes da cidade poderão usufruir desses terrenos e integrar aquela área de terra ao cotidiano da cidade. Em outras palavras, conferir a devida utilidade ao bem.

Em outro exemplo, imagine se tratar de um único terreno vazio e que ele não possa ser dividido, de acordo com os parâmetros da legislação municipal. Nesse caso, a penalidade a ser aplicada é a de edificar. Por meio da edificação do imóvel, o terreno sem utilidade, podendo, até mesmo, possibilitar focos de doenças, passará a ter uma função social.

Em contrapartida, há casas e prédios edificadas na cidade sem utilização. Esses imóveis podem, também, ser criadouros de mosquitos transmissores de doenças, entre outros flagelos sociais. Para os proprietários desses imóveis, a penalidade adequada consiste na utilização compulsória. Quantas casas abandonadas existem nas cidades? Inúmeras. E, muitas vezes, acabam integrando a paisagem da cidade com normalidade, sem movimentos da população para que algo seja feito pelo poder público.

Sendo assim, Fiorillo e Ferreira (2019, p. 159), com base em Bruno Filho, hipotetizam que a aplicação desses instrumentos não deve ser uma faculdade dos municípios, mas um dever:

(...) por um lado, dar ao imóvel urbano uma função social é condição de legitimidade da propriedade. Por outro lado, esse imóvel deve conter um uso que “atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor” (conforme o § 2º do artigo 182 da Constituição Federal).

Trata-se, portanto, de um *poder-dever* efetivo. Significa que, dado um poder, ele, obrigatoriamente, deve ser exercido, em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais (Fiorillo; Ferreira, 2019).

### 3.2.2 IPTU progressivo no tempo

Ultrapassada a primeira penalidade, com o decurso do tempo e sem tomada de medidas pelo proprietário, incide-se um imposto cuja natureza jurídica é de sanção, o chamado IPTU progressivo no tempo. Assim, o Estatuto da Cidade dispõe sobre o primeiro instrumento na gradação de penalidades constitucionais:

#### Seção III 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 diante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (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 2 (duas) vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em 5 (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.

O IPTU progressivo no tempo é conhecido como um imposto ambiental, pois atua em prol do direito fundamental à cidade, uma vez que o intuito é que o proprietário pague um imposto com majoração de alíquota por razão da sua inércia. É justo que quem não dá utilidade ao bem pague IPTU diferenciado do de quem utiliza seu bem conforme os ditames das regras jurídicas.

De acordo com Fiorillo e Ferreira (2019), o artigo 7º estabelece, de forma clara, tributo ambiental com amparo na Constituição Federal ante o que determina o artigo 182, § 4º, II. O tributo tem como característica ser instrumento jurídico vinculado aos institutos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade (artigo 4º, IV, a, da Lei n.º 10.257/2001), obedecendo ao critério de ser instrumento da política urbana adaptada às necessidades de tutela do meio ambiente artificial. O tributo apontado no artigo 7º

deixa de ser considerado instrumento jurídico de abastecimento dos cofres públicos, passando a estabelecer a conduta do Estado fornecedor para que este, atuando em sintonia com as diretrizes da Carta Magna, utilize os princípios do sistema tributário nacional conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Constituição Federal).

Na prática, se o proprietário notificado não tomar providências de parcelar, edificar ou utilizar a área no tempo previsto, passará a pagar um imposto mais caro até que o faça. A lei preconiza ainda que seja vedada a concessão de isenções ou anistias relativas a esse tributo, impedindo, portanto, que o proprietário se valha de possíveis conchavos com o poder público para que haja benesses para a sua desídia.

### **3.2.3 Desapropriação urbanística sancionatória**

Na gradação constitucional para fazer valer a função social da propriedade, o último instrumento previsto consiste na desapropriação urbanística sancionatória. O prazo máximo para a incidência do IPTU progressivo no tempo é de cinco anos. Se, após esse período, ainda assim o proprietário não tomar as medidas necessárias – parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel –, o município tomará providências para desapropriá-lo, mas, dessa vez, não com uma indenização a ser paga em dinheiro, que acontece nas desapropriações comuns. Ocorrerá uma sanção: o pagamento será feito em títulos de dívida pública.

Acerca da desapropriação com pagamento em títulos, o Estatuto da Cidade prevê:

#### Seção IV

##### Da desapropriação com pagamento em títulos

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.

Carvalho Filho (2013, p. 134) discorre que a desapropriação urbanística, considerada sob visão genérica, é aquela que se destina ao desenvolvimento urbano das cidades e à adequação de imóveis urbanos ao Plano Diretor municipal. Entretanto, é mister distinguir a desapropriação urbanística normal da desapropriação urbanística de natureza sancionatória. A primeira, prevista no artigo 182, § 3º, da Constituição Federal e no Decreto-Lei n.º 3.365/1941, não indicando sanção, enquadra-se como desapropriação geral. Já a segunda, além do objetivo urbanístico a que se destina, ostenta o caráter de punição ao proprietário recalcitrante em observar as regras de política urbana da cidade. É a esta última que se refere o Estatuto da Cidade (artigo 8º).

Trata-se, pois, de instrumento de política urbana, por meio do qual o município “instituirá e manterá a ordem urbanística da cidade com vistas à adequação do solo urbano e à compatibilização do imóvel com a função social que deve desempenhar no ordenamento urbano” (Carvalho Filho, 2013, p. 136).

Em consonância com esse raciocínio, estão Fiorillo e Ferreira (2019). Para eles, a desapropriação sancionatória é instrumento destinado a assegurar o regramento constitucional destinado à tutela do meio ambiente artificial entre as possibilidades de institutos jurídicos e políticos disciplinados pelo artigo 4º, V, a, do Estatuto da Cidade.

Constitui, portanto, a exemplo de outros instrumentos, eficiente meio assecuratório do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Comparando-o com o IPTU progressivo, mecanismo de caráter sancionatório, o instrumento ora comentado também se caracteriza como desapropriação-sanção. O proprietário que não agir em conformidade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade estabelecidas pelo Estatuto da Cidade estará sujeito à desapropriação de sua propriedade.

### 3.3 A AUTOEXECUTORIEDADE DOS INSTRUMENTOS COERCITIVOS QUE ASSEGURAM O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE

Os instrumentos de política urbana visam efetivar o que é planejado para a cidade. Por isso, a aplicabilidade desses instrumentos deve ser imediata, visto que tais instrumentos coercitivos atuam no sentido de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente – no caso, o meio ambiente construído, ou artificial: a cidade. O Estado deve conferir máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente. Sendo assim, o poder público não pode se eximir de instrumentalizar o direito ao meio ambiente mediante penalidades constitucionais que fazem valer esse direito fundamental.

Sob essa égide, Silva (2020, p. 150) reforça a relevância do meio ambiente como um bem coletivo e essencial para a qualidade de vida e a responsabilidade do Estado nesse cenário:

O meio ambiente, além de um bem coletivo, é um direito fundamental que deve ser protegido para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Isso se reflete na própria Constituição, que atribui ao Estado a responsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente, visando à melhoria da qualidade de vida e à dignidade humana.

Milaré (2018) enfatiza a conexão entre o meio ambiente e os direitos fundamentais, quando alega que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, que deve ser promovido pelo Estado. A Constituição brasileira, ao assegurar esse direito, demonstra a necessidade de um compromisso coletivo em preservar o meio ambiente, não apenas para a geração atual, mas também para as futuras gerações, garantindo a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental. Nesse diapasão, cabe a defesa da regulamentação do direito, visto que a desregulamentação configura quadro normativo de retrocesso socioambiental (artigo 225 da Constituição Federal). A desregulamentação ambiental não pode ensejar um retrocesso na proteção do bem jurídico (Brasil, 1988).

Na condução das políticas públicas assecuratórias do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Administração deve fazer cumprir a Constituição e as leis, conferindo-lhes máxima efetividade. Não é dado ao agente

público lançar mão de “método interpretativo que reduza ou debilite, sem justo motivo, a máxima eficácia possível dos direitos fundamentais” (Freitas, 2007).

Posto isso, destaca-se a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 748, de relatoria da ministra Rosa Weber (2022), que versa sobre ser obrigação do Estado agir em caráter positivo para alcançar o resultado pretendido na Constituição:

Observo, ainda, que o art. 5º, § 1º, da Carta Política veda que sejam as normas definidoras de direitos fundamentais interpretadas como meras declarações políticas ou programas de ação, ou ainda como “normas de eficácia limitada ou diferida” (DIMOULIS; MARTINS, 2007). Tenho, pois, que, levadas a sério, não pode ser atribuída às normas constitucionais definidoras de princípios basilares da ordem jurídica (arts. 1º, III, e 37, caput) e direitos fundamentais (arts. 5º, caput e XXIII, 6º e 225) interpretação que lhes retire a densidade normativa.

O Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública eficiente e efetiva de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Ao estabelecer parâmetros normativos definidores de áreas protegidas, o Poder Público está vinculado a fazê-lo de modo a manter a integridade dos atributos ecológicos que justificam a proteção desses espaços territoriais. A atuação positiva do Estado decorre do direito posto, não havendo espaço, em tema de direito fundamental, para atuação discricionária e voluntarista da Administração, sob pena, inclusive, em determinados casos, de responsabilização pessoal do agente público responsável pelo ato, a teor do art. 11, I, da Lei n.º 8.429/1992.

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, seja por medidas legislativas, seja por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados.

Assim, o STF (Brasil, 2007a, 2008, 2010) decidiu que é obrigação do Estado agir, a fim de alcançar o resultado que a Constituição define. Em outros termos, os municípios brasileiros devem instituir em sua legislação os direitos previstos na Constituição Federal, o que leva à defesa da obrigatoriedade da implementação por parte dos municípios das penalidades constitucionais dispostas no parágrafo quarto do artigo 184 da Constituição Federal, a saber: edificação e loteamento compulsórios, seguidos de IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.

Nesse horizonte, o próximo capítulo abordará princípios e normas que contribuem para promover cidades que atendam às necessidades econômicas e respeitem a dignidade humana, a qualidade de vida e a proteção ambiental, em conformidade com a função socioambiental urbana estabelecida pela Constituição.

## 4 PRINCÍPIOS JURÍDICOS E NORMAS QUE VIABILIZAM A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE

### 4.1 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

A doutrina aponta que princípio e regra são conceitos distintos. Por princípio, entende-se que:

(...) são normas que estabelecem finalidades, valores ou objetivos que devem ser perseguidos ou concretizados pelos indivíduos e pelas instituições sociais. Diferentemente das regras, que prescrevem de maneira determinada as condutas a serem seguidas, os princípios têm um grau maior de abstração e generalidade, orientando a interpretação e a aplicação das normas jurídicas. Eles funcionam como verdadeiros norteadores do comportamento humano e institucional, fornecendo as bases axiológicas para a estrutura normativa do Direito (Ávila, 2004, p. 37).

Em suma, princípios são normas específicas que conduzem a finalidades, valores ou objetivos. A principal diferença entre regras e princípios, consoante Ávila (2004), reside no modo como eles se aplicam: as regras são aplicadas de forma incisiva, ao passo que os princípios admitem ponderação em casos de conflito. As regras, quando válidas, são empregadas aos casos concretos, determinando de maneira precisa as consequências jurídicas. Já os princípios exigem uma análise aprofundada, levando em consideração as circunstâncias e os valores em tela, o que pode resultar em uma aplicação flexível e adaptativa.

Quando se trata dos princípios, estes desempenham a função de orientar a interpretação e a aplicação das normas jurídicas, fornecendo um fundamento axiológico e teleológico para o sistema jurídico. Eles servem como critérios orientadores que auxiliam na resolução de conflitos e na harmonização das diferentes normativas que compõem o ordenamento jurídico. Por meio dos princípios, é possível conferir unidade e coerência ao sistema jurídico, garantindo que as decisões sejam fundamentadas em valores e objetivos compartilhados pela sociedade (Ávila, 2004).

A ponderação de princípios exige uma atividade interpretativa que extrapola a subsunção, requerendo uma consideração cuidadosa dos valores e das finalidades envolvidos. Os princípios devem ser concretizados de maneira que reflitam as circunstâncias do caso, permitindo uma interpretação contextualizada e ajustada às

necessidades das partes envolvidas. Essa abordagem permite que o direito seja dinâmico e responsivo às mudanças sociais e às demandas da justiça (Ávila, 2004).

Princípios jurídicos também podem ser vistos como referenciais que apontam a direção para a aplicação do direito. Mais do que ter conhecimento do caminho, deve-se ter consciência de onde se quer chegar. Em um primeiro momento, os princípios jurídicos funcionam com um alto grau valorativo, com a função de apontar o caminho para se chegar a uma norma jurídica. Já em um segundo momento, o princípio está incorporado ao sistema de normas, chamado de ordenamento jurídico.

Tem-se o princípio como própria norma, sendo, até mesmo, explícito seu deslinde. É o caso dos cinco Princípios Constitucionais da Administração Pública, que estão descritos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte (grifo nosso).

Na perspectiva de Bordalo (2022, p. 22),

(...) considerando que o direito urbanístico é uma manifestação do direito público, os princípios aplicáveis a esta seara também o são àquela. Dessa forma, plenamente incidente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal. Igualmente aplicáveis os postulados implícitos, a exemplo da supremacia do interesse público, da proporcionalidade e razoabilidade, da autotutela, da motivação, entre tantos outros.

Ademais, a aplicação de princípios no Direito vai além da subsunção, que significa adequar o fato ao descrito na norma. Acerca disso, Ávila (2004, p. 85) explica:

A aplicação dos princípios exige uma atividade interpretativa que vai além da mera subsunção, requerendo uma consideração cuidadosa dos valores e finalidades em jogo. Os princípios devem ser concretizados de maneira que reflitam as circunstâncias específicas do caso, permitindo uma interpretação contextualizada e ajustada às necessidades reais das partes envolvidas. Essa abordagem permite que o Direito seja mais dinâmico e responsivo às mudanças sociais e às demandas da justiça.

Há ainda que se destacar a coerência do sistema jurídico, que depende da harmonização entre as regras e os princípios, de sorte que as decisões jurídicas possam ser justificadas de maneira racional e consistente. Além disso, a concretização dos princípios exige uma abordagem que considere tanto as circunstâncias fáticas quanto os valores normativos, buscando o equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo. Esse processo envolve a interpretação e a aplicação dos princípios de maneira contextualizada, visando às particularidades do caso concreto e aos objetivos gerais do sistema jurídico. A concretização dos princípios não é uma tarefa teórica, mas uma atividade prática que requer sensibilidade e discernimento para alcançar resultados justos e equitativos (Ávila, 2004).

Segundo Cunha (2012), princípios jurídicos concernem ao Direito, ou à ciência do Direito, ou à atividade dos operadores jurídicos. Para o autor, ainda a par de sua função lógica (fundante ou estruturante) para os sistemas prescritivos, os princípios traduzem seus valores e são fonte de suas normas. Eles podem ser explícitos ou implícitos: implícitos quando permanecem ocultos sob a materialidade dos elementos, sob a literalidade do texto; explícitos quando, sem prejuízo de sua natureza, são formulados de maneira expressa, manifestando-se como elementos do sistema.

Sabe-se que a jurisprudência pátria vale-se dos princípios para que as decisões possam ter um alto grau valorativo, sobretudo no que tange aos valores constitucionais, inclusive com a dignidade da pessoa humana ocupando um lugar de destaque. É o que leciona Pereira (2004, p. 21):

Tais princípios têm seu berço privilegiado na Constituição Federal de 1988, que elegeu valores sociais dominantes como fundamentais. Após um século perpassado por duas grandes guerras mundiais, a pessoa humana passou a ocupar um lugar de destaque na cultura e na ordem jurídica. O patrimônio perdeu seu lugar de realce, pois seu sentido passou a se corporificar apenas se funcionalizado com a realização da dignidade da pessoa humana.

Ávila (2004, p. 120), ao abordar a relação entre princípios e direitos fundamentais, acrescenta que se trata de uma relação intrínseca:

Os princípios possuem uma relação intrínseca com os direitos fundamentais, servindo como guias para a interpretação e aplicação desses direitos no contexto jurídico. Os direitos fundamentais são expressões dos valores mais elevados da sociedade, e os princípios fornecem os critérios para sua realização prática. Através dos

princípios, é possível garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados e promovidos, mesmo diante de situações complexas e conflitantes. Essa relação entre princípios e direitos fundamentais confere ao sistema jurídico uma base sólida e orientadora para a proteção dos direitos humanos.

Em sua tese, Pereira (2004, p. 21) destaca que é preciso um Direito menos positivista:

Diante disso, o papel dos princípios é, também, informar todo o sistema, de modo a viabilizar o alcance da dignidade humana em todas as relações jurídicas, ultrapassando, desta forma, a concepção estritamente positivista, que prega um sistema de regras neutro. Não mais se aceita um Direito adstrito a concepções meramente formais, enclausurado em uma moldura positivista. É necessário ultrapassar esta barreira e visualizar que só é possível a construção de um Direito vivo e em consonância com a realidade se tivermos em mente um Direito Principiológico.

Cabe, por fim, mencionar Ávila (2004, p. 170), a respeito da interpretação sistemática dos princípios:

A interpretação sistemática dos princípios exige que eles sejam compreendidos e aplicados em relação uns aos outros, formando um conjunto coerente e harmonioso. Os princípios não devem ser interpretados isoladamente, mas em interação com os demais elementos do sistema jurídico, de modo a promover a unidade e a consistência das normas jurídicas. Essa abordagem sistemática permite uma aplicação mais robusta e fundamentada dos princípios, contribuindo para a estabilidade e a integridade do sistema jurídico como um todo.

De fato, em uma interpretação sistemática, ao se observar a dinâmica da propriedade como um direito, é imperativo pensar uma nova forma de enxergar a propriedade, não mais sob a égide individualista ou, até mesmo, engendrada em normas que, por si só, dificultam em vez de viabilizarem a sua função social. É preciso, pois, pensar a propriedade mediante um Direito Principiológico e viabilizar tudo o que for possível para que a propriedade possa alcançar a sua função social, não apenas do ponto de vista positivista, preso a regras sem hermenêutica e valoração.

Uma das funções dos princípios é conferir sentido adequado à norma. Partindo do pressuposto de que a dignidade da pessoa humana configura um fundamento da República, é preciso *instrumentalizar os instrumentos*. O que parece redundante, entretanto, encontra sentido na tentativa de introduzir na vida da cidade os

instrumentos coercitivos não apenas no Plano Diretor, mas viabilizar a sua dinâmica no cotidiano de fato e de direito.

#### **4.1.1 Sugestões de princípios constitucionais aplicáveis para a viabilização dos instrumentos constitucionais coercitivos**

A presente tese instituiu como linha investigativa a reflexão sobre como fazer valer o direito fundamental à cidade, sob o viés dos instrumentos constitucionais coercitivos que forçam o proprietário a atribuir uma função social à propriedade. Neste estudo, identifica-se uma inquietação: a constatação de que a Constituição, no capítulo que versa sobre política urbana, trouxe instrumentos que visam compelir o proprietário a cumprir a função social de sua propriedade, definidos em uma escala de gravidade e direitos constitucionais de eficácia limitada, que dependem de legislação posterior para que possam migrar do campo teórico para a prática.

O Constituinte vinculou os instrumentos não apenas a uma norma (Plano Diretor), mas a outra normativa municipal, específica e regulamentadora dos instrumentos previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988). Na prática, porém, a lei específica municipal sequer existe. Assim, a Constituição traz meios adequados para que haja o direito fundamental à cidade, já que são instrumentos de política urbana. Todavia, a vida cotidiana das cidades, o cotidiano de quem pensa sobre ela e elabora suas políticas, por diversos interesses, afasta as penalidades constitucionais da dinâmica da cidade.

Portanto, pensar em um direito integrativo e menos atrelado à norma pura pode ser um caminho para fazer valer a função social não apenas da propriedade, mas da própria cidade. Nesse esteio, entra o esforço de utilização da principiologia constitucional, a fim de, pelo menos, ter um olhar ampliado para o que deva ser a cidade. Uma cidade não é feita por poucas pessoas detentoras do poder. Inclusive, é do Estado Democrático de Direito a alternância do poder. Por mais que o dinheiro fale mais alto em muitos contextos, não é raro que os habitantes da cidade façam nascer novas lideranças políticas, mediante novos arranjos locais.

Em uma cidade ideal, a população teria acesso às informações adequadas sobre seus direitos e deveres. Falta, então, a devida educação quanto ao funcionamento dos Poderes locais (Executivo e Legislativo), bem como as

informações necessárias sobre os direitos que os habitantes têm para usufruírem de uma cidade justa e efetiva.

No entanto, o Direito não pode ser baseado no que poderia ser, e sim no que é. A informação adequada para a formação do senso crítico nem sempre é veiculada. Assim, há que se pensar em possíveis soluções para um Direito do agora, com vista para as futuras gerações. Uma sugestão é a temática de o Direito da Cidade ser introduzida nos currículos do Ensino Fundamental, que é de competência do poder local. Desse modo, a cidade deve ser encarada como um bem ambiental, sendo o direito fundamental ao meio ambiente, também no aspecto do artificial, criado do meio ambiente que forma a urbe, a cidade.

Quanto à principiologia, cita-se Bordalo (2022, p. 22) para quem:

(...) a noção de princípio vem passando por radicais alterações. Atualmente detém relevância primordial no ordenamento jurídico. Contudo, os princípios assimilavam há algum tempo função meramente integradora, vale dizer, eram um mecanismo para colmatação de lacunas (artigo 4º da LINDB).

Os princípios apresentam a natureza de normas jurídicas, de comandos dotados de imperatividade, expressando um *dever-ser* que impõe condutas ou abstenções aos destinatários, bem como instituem valores e fins para a interpretação e a aplicação do direito. São, logo, fontes formais do direito.

Ainda na abordagem dos princípios, Bordalo (2022, p. 22) leciona que os princípios configuram um fundamento de validade para as demais normas:

Ênfase seja dada aos princípios constitucionais, situados no topo do ordenamento, representando verdadeiro fundamento de validade para as demais normas. Em razão dessa supremacia, as leis, os atos públicos e as condutas do setor privado que lhe forem antagônicas não merecem subsistir na ordem jurídica.

A fim de aprofundar a análise sobre a função social da propriedade, é fundamental abordar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que confere uma dimensão ética e social à propriedade, orientando seu uso em prol do bem comum.

#### **4.1.2 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como indutor para a adequação da cidade aos instrumentos urbanísticos de coerção**

A dignidade da pessoa humana, na concepção do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, assume posição central no ordenamento jurídico:

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental, assume uma posição central no ordenamento jurídico, constituindo-se como um critério orientador na interpretação e aplicação dos direitos fundamentais e um limite intransponível para a atuação dos poderes públicos (Canotilho, 2003, p. 376).

Sarlet (2012, p. 60), ao encontro desse posicionamento, defende que “a dignidade da pessoa humana representa o valor central e fundamental da ordem jurídica brasileira, condicionando a interpretação e a aplicação de todas as normas do ordenamento jurídico”. Ademais, Canotilho (2003, p. 135) entende a dignidade da pessoa humana como um metaprincípio:

A dignidade da pessoa humana assume-se, pois, como elemento matricial de todo o sistema jurídico-constitucional, funcionando como verdadeiro “meta-princípio”, que deve orientar a interpretação e a aplicação dos direitos fundamentais.

Portanto, a dignidade da pessoa humana constitui-se valor absoluto, fundamento e fim último do direito, condicionando, assim, toda a ordem jurídica (Canotilho, 2003). Segundo Silva (2009, p. 99), a dignidade da pessoa humana “é um valor central que confere unidade ao sistema constitucional, funcionando como verdadeiro vetor de interpretação e aplicação de todas as normas constitucionais”.

Pensar a dignidade da pessoa humana como um valor central confere unidade ao sistema constitucional e promove o direito à cidade, com a estruturação de políticas públicas adequadas ao pleno desenvolvimento da cidade. Logo, renunciar a uma legislação que force o proprietário desidioso a utilizar seu bem atendendo a função social é abrir mão da garantia de promoção da dignidade da pessoa humana.

Se a dignidade da pessoa humana é critério orientador na interpretação e na aplicação dos direitos fundamentais e um limite intransponível para a atuação dos poderes públicos, logo o direito ao meio ambiente artificial está inserido no rol de direitos fundamentais. Os Poderes públicos locais (Executivo e Legislativo) não

podem se esquivar de efetivar esse direito com auxílio dos instrumentos que a Constituição Federal dispõe como aqueles dos quais os municípios devem se valer para a política urbana.

Assim, a utilização de *facultando-se* deve ser mitigada, a fim de que prevaleça como vetor de interpretação e aplicação da norma contida no parágrafo quarto do artigo 184 da Constituição a dignidade da pessoa humana. É possível afirmar que o não legislar no sentido de adequar o ordenamento jurídico municipal à instrumentalização da política urbana opõe-se ao conteúdo que confere unidade ao sistema constitucional, sendo, no dizer de Canotilho (2003), “um limite intransponível” para que os Poderes locais perpassam em seu benefício.

A inação do Poder Executivo Municipal e do Poder Legislativo Municipal, amparada por um verbo (*facultando-se*), mais diz sobre os interesses escusos que permeiam as políticas do que qualquer outro motivo que possa ser apontado. Trazer a dignidade da pessoa humana para a frente dessa luta pode garantir que haja uma expansão de pensamento na cidade e, com isso, buscar o desenvolvimento sustentável com o crescimento não apenas econômico, mas essencialmente social.

Se os instrumentos de gestão urbana não forem implementados, os proprietários inativos continuarão a lucrar, já que eles se beneficiam de especular para ganhar cada vez mais capital. Enquanto isso, há muito a ser feito em termos de políticas públicas. Por exemplo, quando há a implementação do IPTU progressivo no tempo, o proprietário desidioso paga mais caro por sua conduta inconstitucional, pois é constitucional a conduta que faz valer a função social.

Nesse contexto, é possível afirmar que é significativo o volume de receitas que se perde nesse jogo, no qual os patrocinadores não se importam com os reais assuntos da cidade, apenas com não perder o capital. As receitas baseadas no acréscimo do IPTU podem e devem ser usadas em saneamento, educação, saúde e, até mesmo, em programas de moradias populares. Todas essas e outras políticas têm, como pano de fundo, a dignidade da pessoa humana.

Vale ressaltar que os proprietários privados também se beneficiam de rede viária, sistema de transporte, áreas verdes, iluminação pública – da infraestrutura urbana. Não aplicar os instrumentos da política urbana, como o IPTU progressivo no tempo, pode ser visto por alguns como prêmio ao inativo, o qual apenas colhe as benesses da propriedade coletiva. Decerto, além de parecer premiar o desidioso, ainda faz com que as necessidades públicas sejam desvalorizadas, visto que, se há

valor em promover a dignidade da pessoa humana ao habitante da cidade, isso não acontece favorecendo quem pouco ou nada contribui para o desenvolvimento local e, além disso, lucra com a inação do poder público.

Portanto, não se pode admitir que o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ao qual deve ser conferido adequado aproveitamento, seja ignorado pelo poder público, sob pena de desmerecer a dignidade da pessoa humana, sendo que o principal objetivo da propriedade deve ser o de atender às questões sociais.

#### **4.1.3 Princípios constitucionais da Administração Pública. A omissão legislativa pode ser interpretada como uma violação dos princípios fundamentais?**

Os princípios constitucionais da Administração Pública são aqueles que vão direcionar o cotidiano da Administração Pública. Tais princípios podem ser expressos ou implícitos. Os princípios expressos encontram-se no texto da Constituição Federal, ao passo que os princípios implícitos podem ser compreendidos pela dinâmica da Administração Pública.

Os cinco princípios constitucionais expressos estão descritos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988): “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Nesse cenário, o caput apresenta os princípios que são parâmetros constitucionais do que o Estado Democrático de Direito espera da Administração Pública, tanto direta quanto indireta. Neste trabalho, interessa a Administração Pública direta, em específico a Administração Pública municipal.

Os municípios brasileiros estão ligados ao artigo 37, não podendo se esquivar das regras trazidas pelos princípios nele tipificados, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último foi introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, que conduziu a primeira reforma administrativa após a Constituição de 1988.

O Princípio da Legalidade deve ser entendido de maneira estrita. Ao contrário da legalidade prevista para brasileiros e estrangeiros residentes no país, que estipula o fato de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, a não ser que a lei assim o determine, a legalidade na Administração Pública cerceia o agir do

governante, pois este e todo agente público só poderão realizar algo se tal conduta estiver descrita em lei. Para Pietro (2023, p. 109),

(...) este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Já o Princípio da Impessoalidade diz respeito às tomadas de decisão na Administração Pública que, por imposição constitucional, devem atender não a pessoa do governante, mas o público em geral. As decisões não devem se pautar em pessoalidade, ou seja, em agradar a quem é próximo do governante, e sim no interesse coletivo. Tal princípio foi o inspirador da legislação que veda o nepotismo no país. Sendo assim, Pietro (2023, p. 111) explica que

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. Aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

O terceiro princípio, da Moralidade, remete ao agir com ética, boa-fé e de maneira proba. Logo, os atos administrativos devem se pautar nos deveres de lealdade e integridade. Esse princípio inspirou o legislador infraconstitucional a elaborar a Lei de Improbidade Administrativa. Não basta agir conforme a lei, uma vez que a moralidade vai além. O agir precisa ser ético e não utilizar a lei como pano de fundo para interesses que não visem ao bem comum.

Nesse contexto, cabe mencionar a Súmula Vinculante n.º 13, do STF, a qual vedou o nepotismo:

Súmula Vinculante 13: a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Carvalho Filho (2023, p. 188) encerra ao lecionar que

(...) o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

O Princípio da Publicidade, por sua vez, traz para a Administração Pública o agir com transparência. O ato administrativo não pode ser encoberto, e todo cidadão tem o direito de conhecer o cotidiano da Administração Pública. Nas palavras de Bobbio (1986, p. 98): “A democracia é o governo do poder visível”, de modo que os principais atos administrativos devem ser publicados em Diário Oficial, que, na atualidade, encontra-se em maioria on-line. Os processos administrativos devem ser disponibilizados a quem tiver interesse, posto que são públicos. Inclusive, a legislação caminha para prestigiar tal princípio com a aplicação da Lei da Transparência e da Lei do Processo Administrativo Eletrônico.

Na concepção de Carvalho Filho (2023, p. 21), o Princípio da Publicidade

(...) indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento de o princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet.

Por último, o Princípio da Eficiência, introduzido pela Reforma Administrativa – Emenda Constitucional n.º 19/1998 – visa trazer à tona a boa administração. Inspirado no dia a dia das empresas, que se preocupam com metas e resultados, o Princípio da Eficiência busca promover um melhoramento para a coisa pública e que os servidores públicos possam ser avaliados com constância para a garantia de um bom serviço prestado à população. Carvalho Filho (2023, p. 25) lembra que

(...) o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto.

Outrossim, em relação aos princípios implícitos, ou presumidos, cabe, neste estudo, a abordagem de dois: o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Indisponibilidade.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é compreendido por meio de uma balança que apresenta, de um lado, o interesse privado e, do outro, o interesse público. No entanto, a balança deve pender para o lado do interesse público, tendo em vista que, por ser um interesse que envolve a coletividade, torna-se expressivo.

Acerca desse princípio, entende-se que

(...) as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade (Carvalho Filho, 2023, p. 28).

Além disso, o poder público não pode dispor do que interessa à coletividade. Isso porque a finalidade de todo ato administrativo deve ser pública, em prol do interesse público. Nesse sentido, associa-se ao Princípio da Indisponibilidade, o qual significa que a Administração Pública não pode dispor de bens e interesses públicos. Ao contrário, tem a missão de promovê-los. Dessa maneira, “os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim é a verdadeira

titular dos direitos e interesses públicos” (Carvalho Filho, 2023, p. 30). Além disso, o autor alerta que

(...) o princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração. O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade (Carvalho Filho, 2023, p. 30).

Tendo em vista tais princípios constitucionais da Administração Pública, indaga-se: deixar de legislar pode ser considerado ferir tais princípios? A resposta, porém, deve ser a mais comum entre os juristas: depende. O raciocínio, nesse caso, pode e deve partir do interesse público. Não obstante a Constituição Federal preceituar uma faculdade ao poder público de legislar sobre as penalidades constitucionais, no parágrafo 4º do artigo 182, é preciso refletir até que ponto o município se omitir de legislar sobre instrumentos constitucionais que forcem o proprietário a exercer o seu direito à propriedade, cumprindo a função social, não pode ir de encontro à supremacia do interesse público.

Conforme pontuado, no que tange ao IPTU progressivo no tempo, o poder público renuncia a receitas que adviriam das alíquotas, as quais poderiam e deveriam ser utilizadas em prol da coletividade. Entre os interesses privados, sobretudo o interesse de quem lucra por sua inércia, na prática, a fomentar a especulação imobiliária, e os interesses públicos, falta a tomada de posição da Administração Pública para fazer valer o melhor interesse da cidade.

Além disso, se Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros, pode ser que o fato de se valer da faculdade que a Constituição Federal dispõe seja, em termos de políticas públicas, dispor de interesses públicos. O Princípio da Indisponibilidade deve, pois, ser manejado para evidenciar que, em se tratando das funções sociais da cidade e sendo instrumentos de política urbana, os municípios devem utilizar o arcabouço jurídico e legislativo que existe para cumprir as finalidades públicas.

Assim, configura um esvaziamento do conteúdo do Plano Diretor introduzir as penalidades constitucionais no documento e não criar uma lei específica para

regulamentar os instrumentos. Logo, não se torna ilegal, mas imoral e ineficiente. Se a Constituição traz princípios que regem a vida da Administração, tais como a moralidade e a eficiência, essa conduta pode ferir o dever de lealdade com os habitantes da cidade e esvaziar esse conteúdo do Plano Diretor. Desse modo, onde estará a eficiência?

Pode-se levantar, por fim, o Princípio da Impessoalidade. Ele está ligado à finalidade pública, norteadora da conduta da Administração Pública. Assim, não convém ao poder público, com sua omissão legislativa, favorecer pessoas determinadas, ligadas ao mercado, uma vez que o interesse público deve nortear o seu comportamento.

#### **4.1.4 Identificação de um novo princípio**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) forneceu território para se estabelecer uma analogia. O estatuto postula o Princípio do Melhor Interesse da Criança, o qual a descreve como a parte que deve ser mais protegida, e, por isso, o Estado-Juiz deve se ater ao que é melhor para o infante. Nesse esteio, as decisões administrativas em uma cidade devem se pautar no melhor interesse de seus habitantes, que atribuem a um terceiro, no caso a Administração Pública, poderes para reger seus interesses – no caso, os interesses públicos. Portanto, a identificação de um novo princípio ligado à política urbana pode ser o Princípio do Melhor Interesse do Habitante da Cidade.

Trata-se de princípio que se encontra implícito no ordenamento jurídico brasileiro. O habitante da cidade deixa de ser um mero administrado, com o Estatuto da Cidade, legislação ambiental que lhe serve como suporte. O Estatuto da Cidade visa a garantia das cidades sustentáveis para os habitantes da cidade. Além da própria Constituição Federal, que traz em seu bojo um capítulo específico sobre a Política Urbana. O habitante da cidade passa a ser protagonista nesse palco que é a Cidade, a atuar como destinatário e sujeito de direito ao meio ambiente artificial.

O Princípio do Melhor Interesse do Habitante da Cidade é corolário do Princípio da Participação, que está presente no Art. 2º, II do Estatuto da Cidade, o qual determina que a gestão democrática da cidade deve ocorrer por meio da participação da população e de associações representativas nos processos de planejamento e gestão. O princípio da participação reforça a função social da propriedade, pois

assegura que as decisões urbanísticas sejam voltadas para o benefício coletivo e não apenas para interesses particulares. Por meio da participação ativa, é possível priorizar medidas que garantam habitação digna, uso sustentável do solo e acesso a equipamentos urbanos e comunitários.

O melhor interesse do habitante da cidade há de ser sempre ditado pela participação do próprio habitante da cidade nas tomadas de decisão locais, através de planos diretores, elaborados e revisados com ampla consulta pública; audiências e consultas públicas para projetos de impacto urbano; conselhos municipais de políticas urbanas e iniciativa popular de projetos de lei que tratem de política urbana.

O Princípio do Melhor Interesse do Habitante da Cidade está interligado, ainda, ao princípio da gestão democrática. O princípio da gestão democrática da cidade é um dos fundamentos essenciais da política urbana no Brasil, estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Ele reflete o compromisso com a construção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e transparentes, assegurando a participação ativa da sociedade na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano.

O art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana deve garantir: “a 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.”

Não há que se falar em melhor interesse do habitante da cidade, se este não é parte da gestão da própria cidade em que habita. Para tanto, é garantia legal a de que a gestão da cidade seja democrática, a saber: busca a inclusão do habitante da cidade com a democratização do espaço urbano, o fortalecimento da cidadania, e a sustentabilidade urbana.

Quem pensa a cidade e realiza as políticas públicas deve priorizar o melhor interesse de quem habita a localidade, com políticas eficientes, probas, feitas sem subterfúgios, de acordo com a lei, mas atendendo a um interesse público, sem privilegiar alguns em detrimento de muitos. O melhor interesse em uma cidade não deve ser o do mercado, mas o do habitante da cidade.

Sendo assim, o papel do jurista que estuda a cidade deve ser ajudar a fundamentar as ideias e a buscar novas propostas de entendimento da realidade da cidade, a fim de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-

estar de seus habitantes. Para fazer valer a função socioambiental da cidade, no que diz respeito às omissões legislativas, há instrumentos processuais que podem ser utilizados e que serão abordados no próximo capítulo.

## **5 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS QUE VIABILIZAM A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA CIDADE**

A omissão legislativa ocorre quando o Poder Legislativo ou o administrador público deixam de criar ou implementar normas necessárias para a efetivação de preceitos constitucionais, o que pode levar à violação de direitos fundamentais. No Direito Constitucional brasileiro, há instrumentos que visam sanar essa omissão, garantindo a eficácia das normas constitucionais. Sendo assim, é preciso avaliar esses instrumentos.

### **5.1 A AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E A OMISSÃO LEGISLATIVA**

A ADPF é o mecanismo destinado a sanar uma omissão legislativa e a permitir uma tutela efetiva dos preceitos fundamentais da Constituição Federal, funcionando como o responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade. Tem como objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público, podendo ser utilizada em situações de omissão legislativa ou administrativa, bem como em casos de atos normativos ou concretos. Esse instrumento permite uma atuação ampla e flexível do STF na defesa da Constituição, ampliando a proteção dos direitos fundamentais (Mendes, 2011).

Segundo Vasconcelos (2022), o STF entendeu como preceitos fundamentais os seguintes artigos da Constituição: 1º ao 4º (princípios fundamentais, fundamentos, objetivos, princípios nas relações internacionais); 5º (direitos individuais e coletivos); 6º (direitos sociais); 14 (direitos políticos); 18 (organização político-administrativa do Brasil); 34, VII (princípios sensíveis); 60, § 4º (cláusulas pétreas); 59 a 69 (processo legislativo); 170 (princípios da ordem econômica); 196 (saúde); 220 a 222 (meios de comunicação e liberdade nos meios de comunicação); 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado); 226 e 227 (família, incluída a união estável homoafetiva – ADPF n.º 132).

A criação desse mecanismo decorreu da constatação da insuficiência dos instrumentos tradicionais de controle de constitucionalidade para garantir a efetividade dos preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988. A ADPF pode ser utilizada para questionar a constitucionalidade tanto de atos normativos quanto de

atos concretos, sendo uma ferramenta para a proteção dos direitos fundamentais e da ordem constitucional (Moraes, 2010).

A ADPF visa assegurar a supremacia da Constituição, permitindo o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos infraconstitucionais que afrontem preceitos fundamentais, bem como de omissões inconstitucionais. Esse instituto representa um avanço significativo no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, ao proporcionar um meio eficaz para a defesa dos preceitos fundamentais. A ação pode ser proposta por diversos legitimados, incluindo o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, governadores de estado, o procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (Coelho, 2007).

A omissão legislativa pode representar uma violação significativa dos preceitos fundamentais, sobretudo quando impede a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição. A ADPF oferece um caminho para questionar tais omissões, permitindo ao STF reconhecer a inconstitucionalidade por omissão e, dessa forma, fixar um prazo para que o órgão competente edite a norma necessária. A utilização da ADPF em casos de omissão legislativa é essencial para assegurar que os direitos e as garantias constitucionais sejam observados (Mendes, 2011).

Nesse sentido, Coelho (2007) repisa que a ADPF atua no combate às omissões legislativas que comprometem a efetividade dos preceitos fundamentais. Quando uma omissão legislativa é identificada, a ADPF pode ser utilizada para provocar a manifestação do STF, que pode declarar a omissão inconstitucional e indicar as providências a serem adotadas pelo legislador. Essa possibilidade fortalece o controle de constitucionalidade e assegura que os direitos fundamentais não fiquem desprotegidos em razão da inércia legislativa.

Partindo da premissa de que o direito à cidade é um direito fundamental e defendendo a implementação dos instrumentos constitucionais coercitivos na própria cidade, uma vez que ela não legisle regulamentando os instrumentos constitucionais, pode ser um caminho a se pensar o manejo da ADPF, a fim de que o STF reconheça a inconstitucionalidade por omissão e estabeleça prazo para que haja a edição da norma regulamentadora.

O STF vem utilizando a ADPF como instrumento para lidar com omissões legislativas. Em diversas decisões, o Supremo tem se posicionado de forma a garantir a efetividade dos direitos constitucionais, mesmo diante da inércia do legislador. Nesse esteio, vale ressaltar a decisão proferida na ADPF n.º 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) contra a alegada inércia do poder público relativa ao sistema carcerário brasileiro, que resultaria na violação de direitos fundamentais dos presos. O Psol argumentou que a omissão legislativa em relação à criação de um plano nacional de políticas penitenciárias e à alocação de recursos suficientes para o sistema carcerário configurava descumprimento de preceitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a proibição de tratamento cruel e degradante. Destaca-se, assim, que:

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade por omissão do Poder Público quanto à implementação de políticas adequadas para o sistema carcerário. A Corte determinou que o Executivo e o Legislativo adotassem medidas imediatas para sanar as deficiências do sistema, enfatizando a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos presos. A decisão sublinhou que a omissão legislativa em questão violava preceitos fundamentais da Constituição Federal, incluindo a dignidade da pessoa humana, a integridade física e moral dos detentos e a proibição de penas cruéis (Brasil, 2015).

A respeito da decisão proferida na ADPF n.º 347, Mendes (2016) declarou que representa um marco no controle de omissões legislativas pelo STF. Ao reconhecer a omissão inconstitucional e determinar medidas concretas para a sua correção, o STF não apenas protegeu os direitos fundamentais dos detentos, mas também reforçou o papel do Judiciário como garantidor da efetividade das normas constitucionais. A decisão evidencia a relevância da ADPF como instrumento para sanar uma omissão legislativa que comprometa direitos fundamentais.

## 5.2 O MANDADO DE INJUNÇÃO E A AUSÊNCIA DE LEI REGULAMENTADORA

O mandado de injunção é uma ação constitucional prevista no Brasil para proteger direitos quando há omissão do poder público em regulamentar norma constitucional que os assegure. Ele é utilizado quando há a ausência de regulamentação que, por conseguinte, torne inviável ou prejudique o exercício desses direitos.

No caso de uma lei municipal que não esteja regulamentando um direito previsto na Constituição, é possível ingressar com um mandado de injunção. Por exemplo, se a Constituição Federal ou estadual garante um direito, e a lei municipal não o regulamenta, isso poderia configurar uma omissão do poder público, e o mandado de injunção configuraria uma ferramenta para exigir essa regulamentação. Nesse sentido, Neves (2013, p. 260) explica que

(...) o mandado de injunção tem previsão no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal, sendo entendimento doutrinário no sentido da originalidade do instituto no sistema jurídico, ainda que tenha sofrido algumas influências do direito inglês, norte-americano e português. Nos termos do dispositivo constitucional mencionado, o mandado de injunção será cabível sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

O autor ainda ressalta que há dois elementos essenciais para que o mandado de injunção seja viável: a omissão legislativa e a natureza do direito sacrificado em razão de tal omissão. Por isso,

No tocante ao primeiro elemento, é imprescindível que a omissão legislativa efetivamente acarrete o sacrifício dos direitos tutelados pelo mandado de injunção, porque, sendo esses direitos tutelados mesmo diante de tal omissão, será incabível essa ação constitucional. Em razão disso, tratando-se de norma constitucional autoaplicável, a eventual omissão legislativa em sua regulamentação não será o suficiente para admitir-se o mandado de injunção.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a omissão que legitima o mandado de injunção é tanto a omissão absoluta, representada pela ausência de norma regulamentadora, como também a omissão parcial, na qual se considera a atividade legislativa imperfeita ou insatisfatória. Indispensável, entretanto, que haja uma superação excessiva de prazo razoável para legislar, a ponto de configurar o retardamento como abuso do direito legal de não legislar (Neves, 2013, p. 260).

Em um primeiro momento, poder-se-ia pensar no manejo do mandado de injunção para implementar os instrumentos constitucionais coercitivos do § 4º do artigo 182 da Constituição Federal. Contudo, o posicionamento do STF a respeito, embora datado de cerca de 30 anos, é que: “Tratando-se de mera faculdade conferida ao legislador, que ainda não a exercitou, não há direito constitucional já criado, e cujo exercício esteja dependendo de norma regulamentadora” (Brasil, 1994).

A decisão de 1994, cujo relator foi o ministro Sydney Sanches, foi no sentido de que, em se tratando de faculdade atribuída pelo legislador, se esse ainda não a exercitou, ou seja, se ainda não regulamentou o direito, não há direito constitucional já criado e cujo exercício esteja dependendo de norma regulamentadora. Tal decisão é a única nesse sentido – o da norma que faculta ao legislador a edição de lei – prevista em pesquisa no site do STF na aba *A Constituição e o Supremo*<sup>9</sup>.

Essa decisão esvazia a possibilidade do manejo dessa ação constitucional para que os municípios sejam obrigados a produzir legislação específica regulamentadora, pois é uma faculdade prevista no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988):

§ 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.

Apesar de o STF ter inviabilizado o ingresso com o mandado de injunção para estabelecer as penalidades constitucionais, pois entende ser uma faculdade do poder público municipal elaborar a lei específica sobre a seara das penalidades constitucionais, tal decisão merece ser rechaçada, visto que consiste em posicionamento a ser modificado.

Tal decisão não combina com os julgados recentes do STF, o qual passou a considerar o direito ao meio ambiente um direito fundamental, logo, autoaplicável. É o caso do julgamento da ADPF n.º 749, de relatoria da ministra Rosa Weber, julgada em 14 de dezembro de 2021<sup>10</sup>, cuja ementa é:

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?item=31>. Acesso em: 21 maio 2023.

<sup>10</sup> Acesso ao endereço eletrônico do STF no dia 5 de outubro de 2024.

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA N.º 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES N.º 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E RÉGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA N.º 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLÍNQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO. 1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do **meio ambiente** impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. 2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm **direito** ao **meio ambiente** ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 3. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais. 4. A revogação da Resolução CONAMA n.º 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da Constituição Federal). 5. A revogação das Resoluções n.º 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da Constituição Federal, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrolo regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do **meio ambiente**, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos **direitos fundamentais** à vida (art. 5º, caput,

da Constituição Federal), à saúde (art. 6º da Constituição Federal) e ao **meio ambiente** ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da Constituição Federal). 6. A Resolução CONAMA n.º 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais. 7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA n.º 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da Constituição Federal, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do **meio ambiente** e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o **meio ambiente**. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei n.º 12.305/2010). 8. Arguição de descumprimento de preceito **fundamental** julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n.º 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA n.º 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n.º 499/2020 (grifos nossos).

Urge, portanto, a necessidade de mudança de entendimento do STF sobre a impossibilidade de manejo de mandado de injunção quando a letra da lei estabelece uma faculdade, mas a interpretação deve ser feita não de forma literal. Isso em virtude de se tratar de direito fundamental ao meio ambiente, de aplicabilidade imediata. Caso esse da aplicabilidade das penalidades constitucionais que asseguram a função social da propriedade.

### 5.3 A AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) é um instrumento previsto no Direito Constitucional brasileiro, utilizado para sanar omissões

do poder público que resultam na inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em função da falta de regulamentação ou ação. A ADO visa garantir que os direitos e as garantias constitucionais sejam efetivados, corrigindo situações em que o legislador ou administrador público deixam de cumprir um dever constitucional.

A inconstitucionalidade por omissão ocorre quando a Constituição, por um lado, prescreve a prática de atos normativos e, por outro, esses atos não são praticados. Nesse caso, os direitos constitucionalmente previstos ficam sem eficácia plena, justificando o ajuizamento de uma ADO (Silva, 2019). Ademais, a ADO tem natureza dúplice: ao mesmo tempo em que pode ser vista como uma medida preventiva, uma vez que se destina a evitar a omissão, também possui caráter repressivo, ao corrigir a omissão existente. Sua eficácia é, pois, voltada à concretização dos direitos fundamentais (Barroso, 2017).

Levando-se em consideração a ausência de lei regulamentadora que tenha o condão de efetivar direitos fundamentais, a ADO pode ser um mecanismo utilizado para questionar a falta de tais normas. Dessa forma, é possível ilustrar sua utilização por meio de exemplos presentes na jurisprudência sobre o tema.

O STF (Brasil, 2007b), no julgamento da ADI n.º 1.751/DF, decidiu que a falta de regulamentação de um direito constitucional pode levar à declaração de inconstitucionalidade por omissão se essa ausência comprometer a eficácia do direito previsto na Constituição. Outro julgamento foi o da ADI n.º 3.571/DF. Nessa decisão, o STF (Brasil, 2011) declarou a inconstitucionalidade por omissão por causa da ausência de normas que assegurassem a eficácia de direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição, como o direito à saúde.

O terceiro exemplo foi quando o STF (Brasil, 2017), ao julgar a ADI n.º 4.249/DF, reconheceu a inconstitucionalidade por omissão em relação à falta de regulamentação adequada para a proteção de direitos dos idosos, apontando que a ausência de lei compromete a implementação efetiva desses direitos.

Esses casos ilustram, pois, como o STF pode utilizar a ADO para exigir que o legislador cumpra sua função de criar normas que garantam a efetividade dos direitos e princípios constitucionais. Há de ser, portanto, um mecanismo para fazer valer o direito fundamental à cidade.

#### 5.4 UMA POSSÍVEL FUTURA EMENDA CONSTITUCIONAL

O deslinde da questão central deste trabalho deve ser solucionado no futuro, caso o Poder Constituinte Derivado Reformador, a saber, o Congresso Nacional, resolva deliberar Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que modifique a faculdade em obrigação de legislar sobre os instrumentos urbanísticos.

Vasconcelos (2022, p. 377), ao abordar a espécie normativa Emenda Constitucional, esclarece que o Congresso, ao votá-la, representa um poder derivado reformador:

Ao votar uma emenda constitucional, o Congresso não está exercendo sua mera função legiferante; neste caso, o mesmo órgão, as mesmas pessoas físicas estariam representando o poder derivado reformador estabelecido pelo constituinte originário que também determinou um processo legislativo especial e mais complexo para as modificações na Constituição Federal, delineando a ideia de supremacia da ordem constitucional.

Ao encontro dessa perspectiva, Motta (2021, p. 176) explica que

(...) o poder constituinte derivado reformador, tanto o de reforma propriamente dito quanto o de revisão, é exercido mediante a elaboração de emendas à Constituição. O processo de reforma constitucional, que segue as regras do art. 60 da CR, é um processo de regramento sobremaneira mais dificultoso que o processo legislativo ordinário. É um processo de caráter permanente, no sentido de que, desde a promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, e enquanto esta permanecer em vigor, pode ser ele exercido pelos legitimados a tanto pelo art. 60. É, portanto, o processo normal, regular de alteração da Constituição.

Os legitimados para a propositura da PEC encontram-se descritos nos incisos do artigo 60 da Constituição Federal (Brasil, 1988), a saber:

Art. 60 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
II – do Presidente da República;  
III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A fim de que haja a propositura de Emenda Constitucional, os políticos estarão envolvidos: ou será o Presidente da República, ou será o Congresso, ou será o Poder Legislativo estadual. E ser legitimado pela Constituição é condição *sine qua non*, configurando uma limitação formal para a propositura de Emenda Constitucional oriunda do setor correto.

A PEC encontra um caminho legislativo que envolve as duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos para cada uma delas, além de uma votação por maioria qualificada: três quintos dos votos em cada. O processo inicia na Câmara dos Deputados, depois segue para o Senado e, após, retorna à Câmara dos Deputados para um novo turno de votação para, enfim, terminar no segundo turno de votação pela casa revisora, o Senado Federal.

Via de regra, uma tentativa de reforma, ou de revisão da Constituição Federal, a fim de que haja uma alteração da faculdade de legislar – é facultado – para dever de legislar, deve acontecer desde que não haja quaisquer limitações para a própria PEC, sejam elas explícitas ou implícitas. De antemão, pode-se afirmar que limitações explícitas materiais não seriam o caso, já que a almejada alteração não se enquadra nas cláusulas pétreas do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, posto que não se trata de proposta tendente a abolir: a) a forma federativa de Estado; b) o voto direto, secreto e universal e periódico; c) a separação dos Poderes; e d) os direitos e as garantias individuais.

A possível Emenda Constitucional a ser votada traria a proposta de substituição da expressão é facultado para é dever do poder público, em uma nova redação do § 4º do artigo 182. Este poderia ser emendado para que constasse: “é dever do 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” (Brasil, 1988).

Ainda assim, os municípios ainda teriam uma margem de liberdade de incluir as áreas de incidência dos instrumentos constitucionais. Sobretudo no que concerne a áreas com maior concentração de especuladores imobiliários, áreas com maior necessidade de implantação de equipamentos públicos e áreas que podem ser utilizadas para políticas públicas de habitação.

O processo legislativo, seja de qualquer norma jurídica, em se tratando de Emenda Constitucional, vale-se da vontade política. Afinal, a legislação federal é produto do trabalho dos representantes no Congresso. Logo, para que uma Emenda

Constitucional exista, é necessário que haja um esforço desses representantes no processo mais custoso da esfera legislativa. E esse esforço depende sobremaneira dos interesses envolvidos. Não há um só produto do Legislativo que não seja político, quanto mais a tramitação e a aprovação de uma PEC.

Aliás, viver é, por si só, um ato político. O senso comum define que política e futebol não se discutem, do que se deve discordar com veemência, em especial em um país desigual como o Brasil. A política anda desgastada, entretanto compõe o cerne da democracia o espaço aberto para qualquer discussão.

Sendo assim, encaminha-se ao encerramento deste estudo com a conclusão.

## 6 CONCLUSÃO

A presente tese foi motivada por um dilema histórico. A Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez na história do país, um capítulo sobre política urbana, com a descrição de instrumentos coercitivos que fazem valer a função social da propriedade. No entanto, trouxe-os como faculdade, e não como dever.

A princípio, decidiu-se tratar de uma provável omissão legislativa e buscaram-se formas de sanar essa omissão, como prováveis princípios jurídicos que pudessem ser utilizados nessa toada. Além dos princípios, foi feita uma análise de instrumentos processuais que podem ser utilizados para preencher tal omissão.

Após o levantamento de dados bibliográficos, com base nos estudiosos da cidade, no Direito da Cidade, além de doutrinadores do Direito Constitucional e Administrativo, o imbróglio pareceu de difícil solução, posto que a faculdade expressa no texto constitucional atua como um fator condicionante, e, por isso, configura uma barreira construída pelo legislador constituinte.

O que não se pode olvidar é o fato de que os instrumentos coercitivos que fazem valer a função social da propriedade são ferramentas que visam efetivar um direito fundamental: o direito ao meio ambiente, no caso, ao meio ambiente criado, artificial. Sendo assim, o raciocínio da procura por uma solução para sanar uma omissão legislativa deu lugar à busca por efetivar um direito fundamental.

Além da observância dos princípios jurídicos levantados nesta pesquisa, os quais norteiam a condução da solução jurídica adequada à celeuma da obrigatoriedade de uma lei específica, a presente pesquisa trouxe instrumentos processuais que podem e devem ser utilizados na busca pela efetivação do direito fundamental ao meio ambiente.

Entre os instrumentos elencados estão a ADPF, o mandado de injunção e a ADI por omissão. A primeira pode ser utilizada para que o STF reconheça a inconstitucionalidade por omissão e, dessa forma, fixe prazo para que haja a edição da norma regulamentadora que faça valer o direito à implementação dos instrumentos coercitivos que, por sua vez, ratificam a função social da propriedade na cidade. Viu-se que se trata de caminho com chances de êxito.

Quanto ao mandado de injunção, esse entendimento deve ser rechaçado, ainda que o entendimento do STF seja pela inviabilidade. Isso porque consiste em uma faculdade do poder público municipal elaborar lei específica sobre a seara das

penalidades constitucionais que podem ser aplicadas ao proprietário desidioso. A orientação data de 1994 e está desatualizada, sobretudo pela visão recente da defesa do direito ao meio ambiente como direito fundamental.

Já em relação à ADI por omissão, a jurisprudência demonstra que o STF pode utilizar a ADO para exigir que o legislador cumpra sua função de criar normas que garantam a efetividade dos direitos e princípios constitucionais. Pode converter-se, portanto, em um mecanismo para fazer valer o direito fundamental à cidade, e, assim, utilizado à guisa de se implementarem os instrumentos coercitivos para assegurar a função social da propriedade.

Além da principiologia jurídica e dos instrumentos processuais trazidos nesta pesquisa, ficou evidente que a Constituição Federal pode e deve ser emendada, em um processo legislativo de reparação histórica. Trata-se de promoção de direitos fundamentais pelo viés político, tão importante quanto as soluções eminentemente jurídico-processuais. A tramitação de uma PEC, embora seja custosa, já que se trata do processo legislativo mais complexo do país, pode desestimular o assunto, pois a alteração do corpo da Constituição Federal passará a obrigar os municípios a implementarem as penalidades constitucionais e fortalecer o conteúdo da função social da propriedade.

Assim, a função social da propriedade ultrapassa a função social da cidade, à medida que toda propriedade urbana passa pelo estudo necessário dos aclames da cidade. Portanto, o entendimento do Direito precisa ser ampliado por meio de um estudo multidisciplinar, que perpassasse o estudo da gestão da cidade.

A fim de tornar efetiva a função social da propriedade, o ordenamento jurídico pátrio dispõe sobre instrumentos de gestão urbana, entre os quais se destacam as seguintes penalidades constitucionais: o parcelamento ou a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O conteúdo da função social da propriedade é informado pelo texto constitucional, que tem na dignidade da pessoa humana regra basilar e estabelece como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como das desigualdades sociais e regionais.

Atendendo aos interesses do mercado, o administrador público afasta-se de seu dever constitucional de erradicar a pobreza, a marginalização e as desigualdades. Se continuar a atender aos interesses dos empreendedores imobiliários, a Administração Pública, via de regra, tomará decisões sem a independência

necessária para a feitura das melhores políticas. Dar-se-á continuidade a políticas clientelistas e assistencialistas, que segregam os mais pobres.

Quanto às políticas urbanas que dizem respeito à propriedade urbana, o Plano Diretor é o responsável por delimitar o conteúdo da função social da propriedade. Em diversas cidades, o Plano Diretor é norma inerte no que tange à propriedade imobiliária, tendo em vista que não há legislação específica que o regulamente. É, pois, nesse sentido, um plano sem aplicabilidade.

Ademais, conforme consta na Carta Mundial da Cidade, a cidade atende à função social de garantir às pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes. Para tanto, ampara-se em critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica e respeito à cultura e à sustentabilidade ecológica. Em suma, o bem-estar de todos os seus habitantes em harmonia com a natureza – hoje e para as futuras gerações.

A cidade precisa ser vista sob o viés da justiça equitativa. O olhar de quem pensa a cidade precisa se ater às necessidades públicas, e não aos interesses particulares. Para tanto, uma separação deve ser feita, e, entretanto, toda separação costuma ser complexa. Que se separe, nas decisões políticas, como em um movimento a favor da democracia, o que é do interesse público do que é o do mercado. Só assim a igualdade de direitos passará a ser igualdade material, com aplicabilidade prática e mola propulsora de um Estado Democrático de Direito.

Esta tese apontou caminhos para que se garanta a efetividade do direito fundamental à cidade, com a implementação das penalidades constitucionais ao proprietário que não cumpre a função social. Isso a despeito de a Constituição Federal ter colocado como uma faculdade, e não um dever, por parte dos municípios, regulamentar os instrumentos por meio de lei específica. Tais caminhos são princípios jurídicos, instrumentos processuais e uma futura Emenda Constitucional. O direito fundamental à cidade merece ser efetivado em toda a sua plenitude, e a cidade não deve deixar de punir quem não se preocupa em dar uma função social ao que tem.

Um elemento inovador nesta pesquisa foi a identificação de um novo princípio jurídico, o Princípio do Melhor Interesse do Habitante da Cidade. Trata-se de princípio que se encontra implícito no ordenamento jurídico brasileiro. O habitante da cidade deixa de ser um mero administrado, com o respaldo da Constituição Federal e do

Estatuto da Cidade e passa a ser protagonista nesse palco que é a cidade, passa a atuar como destinatário e sujeito de direito ao meio ambiente artificial.

Portanto, o papel do cientista social aplicado ao Direito, sobretudo do jurista que estuda a cidade, deve ser ajudar a pensar, a fundamentar as ideias e a buscar novas propostas de entendimento da realidade da cidade, a fim de assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARCELLOS, Ana P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDALO, Rodrigo. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

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

BRASIL. **Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília: Presidência da República, 1981.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4066, Relatora**: Ministra Rosa Weber, julgado em 24 de agosto de 2017. Disponível em:  
<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=4066&base=baseAcordaos>. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.239, Relator**: Ministro Carlos Velloso, julgado em 05 out. 2006. Disponível em:  
<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=3239&base=baseAcordaos>. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário da Justiça, Brasília, 9 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.571/DF**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 13 ago. 2008. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%203571>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.751/DF**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 24 out. 2007b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%201751>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.249/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 6 out. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%204249>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 05 abr. 2007a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%203540&base=baseAcordaos>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.571/DF**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 22 jun. 2011. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%203571&base=baseAcordaos>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.249/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 13 dez. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADI%204249&base=baseAcordaos>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível 3007539-83.2013.8.26.0482**. Relator: Desembargador José Carlos Ferreira Alves. Julgado em: 27 nov. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 444**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgado em: 29 set. 1994. Publicado no Diário da Justiça em: 4 nov. 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.080.276/SP**. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 27 de março de 2012. Disponível em: [processo.stj.jus.br](http://processo.stj.jus.br). Acesso em: 14 out. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Porto Alegre: Fórum Social Mundial, 2005. Disponível em: <http://www.terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2007/11/conteudo20625.doc>. Acesso em: 14 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos C. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CONDESSO, Fernando dos R. **Direito do Urbanismo e do Ambiente**. Portugal: Grupo Almedina, 2020.

CUNHA, Sérgio Sérvulo D. **Princípios constitucionais**. 2. ed. São José dos Campos: RV Editora LTDA, 2012.

DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

FIORILLO, Celso Antônio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional “versus” a única resposta correta. *In*: SILVA, Virgílio Afonso. **Interpretação Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GOMES, Camila. **Direito à Cidade: um estudo sobre a efetividade dos direitos urbanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Cidade Nova, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. Câmara dos deputados. Comissão de desenvolvimento urbano e interior, secretaria de desenvolvimento urbano. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Presidência da República, 2001.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 1999. 350 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: direito das coisas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. v. 4.

LÔBO, José de Oliveira. **Direito Urbanístico: uma abordagem crítica**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações administrativas à propriedade: um estudo sobre a função social da propriedade**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016.

NEVES, Daniel Amorim A. **Ações Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2013.

NUNES, Jorge. **O direito à cidade: uma abordagem crítica**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípios Fundamentais e Norteadores para a Organização Jurídica da Família**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

PIETRO, Maria Sylvia Z. D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

PIRES, Lilian Regina Gabriel M. **20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis**. Portugal: Grupo Almedina, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito à Cidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PIVA, Lúcio. **O direito à cidade e os desafios da urbanização sustentável**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2018.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROLNIK, Raquel (coord.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2001.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 35., 2011, Caxambu. **Anais** [...] Caxambu: Anpocs, 2011.

SANTOS, Angela Moulin Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 1-12, 2005.

SANTOS, Angela Moulin Penalva. **Finanças Públicas**: uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

STARLET, Aline. **Direito à Cidade**: uma abordagem crítica. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: Direito das Coisas. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

TEPEDINO, Maria Helena Diniz. **Direito Urbanístico**: urbanismo e a função social da propriedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

TEPEDINO, Maria Helena Diniz. **Direito Urbanístico**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria. *In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. São José dos Campos: SRV Editora LTDA, 2022.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.