



PUC GOIÁS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO**

FÁBIO BARBOSA CHAVES

**A FORMAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PALMAS (1989-2012) E
O DIREITO DE MORADIA**

**GOIÂNIA
2012**

FÁBIO BARBOSA CHAVES

**A FORMAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PALMAS (1989-2012) E
O DIREITO DE MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gil César Costa de Paula.

**GOIÂNIA
2012**

C512f Chaves, Fábio Barbosa

A formação urbana do Município de Palmas (1989-2012) e o direito de moradia / Fábio Barbosa Chaves. -- Palmas, 2012.

148f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Gil César Costa de Paula .

Bibliografia

1. Direito à moradia. 2. Município de Palmas - Urbanização. I. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. II. Título

CDD: 363.5

FÁBIO BARBOSA CHAVES

**A FORMAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PALMAS (1989 – 2012) E O
DIREITO DE MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Data de aprovação: ____/____/2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gil César Costa de Paula (Orientador)
PUC-GO

Prof. Dr. Germano Campos Silva
PUC-GO

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos
PUC-GO

Dedico este trabalho aos palmenses, sobretudo àqueles que contribuíram para construção de sua cidade, mesmo sem nunca terem obtido o privilégio de usufruir de suas benesses.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho dependeu de dedicação, já que o sonho não se realiza por mágica. Mas, a contribuição de amigos e instituições foi indispensável para que um desejo não se tornasse apenas ilusão.

Pouco seria realizado sem as informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, através dos valorosos servidores de seu núcleo jurídico. Foi através dos documentos arquivados neste órgão e, principalmente, pelo conhecimento e experiência dos profissionais que lá se encontram, que foi possível conhecer a realidade habitacional deste Município. Portanto, agradeço a dedicação, o incentivo e o interesse que estas pessoas mantiveram durante toda realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gil Cesar Costa de Paula, que me acompanhou durante todos os semestres desta jornada, sempre com muita dedicação e competência, agradeço por compreender as dificuldades e limitações enfrentadas durante todo o curso.

Enfim, agradeço a Deus, meus Pais e minha amada esposa, por creditarem em meus sonhos, e me acompanhar nos caminhos que eles me direcionam, e à minha querida filhinha, que me inspira diariamente no exercício de minhas funções, e me mantém consciente de quão maravilhosa é a experiência de viver.

RESUMO

Este trabalho vincula-se à linha de pesquisa “Relações Socioeconômicas”, do Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, e analisa a efetivação do direito à moradia digna no Município de Palmas, considerando o momento de sua criação (20 de maio de 1989), o projeto urbanístico originário, as políticas públicas e a forma de ocupação do seu território até o ano de 2012. Parte-se da hipótese de que a única capital criada sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 deva programar políticas habitacionais em plena consonância com o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, entende-se que o contexto legal e histórico não foram fatores suficientes a estabelecer uma ordem urbanística diversa de outras capitais brasileiras. O Poder Executivo Estadual, proprietário dos imóveis na cidade de Palmas no momento de sua criação, promoveu a povoação do território urbano apartado do projeto original, criando vazios urbanos, periferização e onerosidade ao Poder Executivo Municipal. A ideia central é a relação existente entre a forma de repasse dos imóveis pelo Poder Executivo Estadual, sobretudo nos primeiros anos de existência da capital do Tocantins, e a segregação da população hipossuficiente dos espaços urbanizados. Como proposição, buscou-se demonstrar a viabilidade em se aplicar os instrumentos legais (Estatuto da Cidade e CRFB/88), por parte do executivo Municipal, para amenizar esta problemática, possibilitando o retorno ao projeto original. A metodologia utilizada para demonstrar esta hipótese foi a análise dos dados populacionais e urbanos fornecidos pelos órgãos de habitação do Município de Palmas, situados entre o momento do lançamento da pedra fundamental e a atualidade, tendo como foco o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, direcionada à moradia digna, em consonância com a ordem constitucional. O movimento populacional dentro dos espaços urbanos da cidade de Palmas representa a inconstitucionalidade de uma política habitacional, voltada à concentração, especulação e ao interesse privado.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Dignidade da Pessoa Humana. Garantias Constitucionais. Segregação.

ABSTRACT

This work is linked to the research line "Socio-Economic Relations", the Graduate Program in Law, International Relations and Development, the Catholic University of Goiás, and analyzes the realization of the right to decent housing in the city of Palmas considering the time of its creation (May 20, 1989), the original urban design, public policies and the way the occupation of their territory by the year 2012. It starts with the assumption that only capital created under the aegis of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 - CRFB/88 should implement housing policies in full compliance with the housing rights and human dignity. In this sense, it is understood that the legal and historical factors were not sufficient to establish an urban order different from other capitals. The State Executive Branch, owner of the property in the city of Palmas at the time of its creation, promoted the settlement of the urban territory separate from the original design, creating empty urban periphery and burden the Executive Branch Hall. The central idea is the relationship between the form of transfer of property by the State Executive Branch, particularly in the early years of the capital of Tocantins, a disadvantage and segregation of the population of urban spaces. As a proposition, we sought to demonstrate the feasibility of applying the legal instruments (City Statute and CRFB/88), by the executive council, to alleviate this problem, enabling you to return to the original design. The methodology used to demonstrate this hypothesis was the analysis of population data provided by government and urban housing in the city of Palmas, situated between the time of laying of the cornerstone and the present, focusing on the fulfillment of the social function of urban real estate, directed to decent housing, in line with the constitutional order. The population movement within the urban areas of the city of Palmas is the unconstitutionality of a housing policy, focused concentration, speculation and private interest.

Keywords: Right to Housing. Dignity of the Human Person. Constitutional Guarantees. Segregation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização das principais cidades do Estado do Tocantins logo após a sua criação.....	66
Figura 2 - A região que representava como solução para o conflito político, restando definir a margem do rio que seria agraciada.....	68
Figura 3 - A localização do quadrilátero dentro do Estado do Tocantins.....	68
Figura 4 - Divisão distrital do Município de Palmas.....	70
Figura 5 - Divisão do território da cidade de Palmas.....	72
Figura 6 - A cidade de Palmas, na sua criação, vista por satélite.....	73
Figura 7 - A estrutura de cada Quadra dentro da cidade de Palmas.....	75
Figura 8 - As etapas de ocupação populacional dentro do território da cidade de Palmas.....	76
Figura 9 - Ilustração de como seria a cidade de Palmas, quanto a sua ocupação, se as etapas projetadas no projeto original fossem seguidas.....	76
Figura 10 - Foto aérea da cidade de Palmas em 1994.....	85
Figura 11 - Movimento populacional para formação de novos bairros em 1994.....	86
Figura 12 - Movimento populacional para formação de novos bairros em 2001.....	87
Figura 13 - Mapa de densidade populacional na cidade de Palmas	90
Figura 14 - Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar nas regiões norte e central da cidade de Palmas.....	91
Figura 15 - Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar na região sul da cidade de Palmas.....	92
Figura 16 - Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar na região sul em área de expansão urbana.....	92
Figura 17 - Foto do eixo norte/sul da Avenida Teotônio Segurado.....	106
Figura 18 - Mapa da região central e sul com lotes abertos, fechados e áreas verdes.....	107
Figura 19 - Área Residencial Sudoeste – ARSO, região subutilizada.....	111
Figura 20 - Foto de imóvel central, cerca de 500 metros do palácio Araguaia...	112
Figura 21 - Foto da região noroeste em direção à região central da cidade de Palmas.....	113
Figura 22 - Foto da região central em direção à região sudoeste da cidade de Palmas – Ponte Fernando Henrique Cardoso.....	113
Figura 23 - Foto aérea da região central da cidade de Palmas, demonstrando os vazios urbanos em meio à estrutura urbana já edificada.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - - Produção Habitacional pelo Município de Palmas 2005/2011.....	83
Tabela 2 - Programas habitacionais desenvolvidos no ano de 2011 e 2012 pelo Município de Palmas (1).....	124
Tabela 3 - Programas habitacionais desenvolvidos no ano de 2011 e 2012 pelo Município de Palmas (2).....	124

LISTA DE ABREVIATURAS

ARNE – Área Residencial Nordeste
ARNO – Área Residencial Noroeste
ARSE – Área Residencial Sudeste
ARSO – Área Residencial Sudoeste
ART - Artigo
AD TOCANTINS – Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins
BNH - Banco nacional de habitação
CC - Código Civil
CPC - Código de Processo Civil
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEC – Decreto
DEC-LEI - Decreto Lei
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HAB/Km² - Número de Habitantes por Quilômetro Quadrado
HIS – habitação de interesse social
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PAR. - Parágrafo
PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório
SFH - Sistema nacional de habitação
§ - Parágrafo
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - O DIREITO DE MORADIA E A FORMAÇÃO URBANA SOB O ASPECTO CONSTITUCIONAL.....	16
1.1 O DIREITO À MORADIA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL.....	16
1.2 O BRASIL E A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	18
1.3 O DIREITO À MORADIA EM UM AMBIENTE URBANO.....	19
1.4 A EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	21
1.5 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	23
1.6 CONCEITO DE MORADIA.....	24
1.7 RELAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	25
1.8 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	28
1.9 RELAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL.....	29
1.10 O ESTATUTO DA CIDADE E ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO...	31
1.11 O PLANO DIRETOR COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....	32
CAPÍTULO 2 - A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA E O SEU VALOR.....	35
2.1 A RENDA DA TERRA E A DOUTRINA CLÁSSICA.....	35
2.1.1 A renda da terra segundo Adam Smith.....	35
2.1.2 A renda da terra segundo Malthus.....	36
2.1.3 A renda da terra segundo Ricardo.....	37
2.1.4 A renda da terra segundo Marx.....	38
2.2 O VALOR DA TERRA.....	40
2.3. O TRATAMENTO LEGAL DISPENSADO À PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA PÓS CRFB/88.....	42
2.4 BENS PÚBLICOS.....	43
2.5 BENS PÚBLICOS DOMINICAIS OU DE LIVRE DISPOSIÇÃO.....	46
2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	49
2.6.1 Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana.....	52
2.6.2 Função Social da Propriedade Imobiliária Pública.....	54
2.7 INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL.....	56
2.7.1 Plano Diretor do Município de Palmas.....	56
2.7.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	57
2.7.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC).....	58
2.7.4 Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo.....	61
2.7.5 Desapropriação-sanção.....	62
2.7.6 Consórcio Imobiliário.....	63

CAPÍTULO 3 - O MUNICÍPIO DE PALMAS (1989-2012) E DESCUMPRIMENTO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA DIGNA.....	65
3.1 A CRIAÇÃO.....	65
3.2 O PROJETO.....	70
3.3 A OCUPAÇÃO PROGRESSIVA DO PERÍMETRO URBANO.....	73
3.4 A TITULARIDADE IMOBILIÁRIA ORIGINÁRIA.....	77
3.5 O CRESCIMENTO POPULACIONAL E A CONCENTRAÇÃO HABITACIONAL.....	81
3.6 PERIFERIZAÇÃO.....	83
3.7 OCUPAÇÃO URBANA ATÉ 1996.....	85
3.8 OCUPAÇÃO URBANA DE 1996 A 2001.....	86
3.9 OS PROGRAMAS HABITACIONAIS E OS LOTEAMENTOS.....	87
3.10 A ORIGEM DA SEGREGAÇÃO.....	93
3.11 IMÓVEIS PERTENCENTES AO ESTADO DO TOCANTINS.....	94
3.12 IMÓVEIS PARTICULARES.....	95
3.13 MODELO DE POLÍTICA HABITACIONAL.....	96
3.14 O IDEALISMO DO PROJETO ORIGINAL E A REALIDADE URBANA DE PALMAS.....	99
3.15 AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DE ZEIS EM VAZIOS URBANOS EM ÁREAS BEM LOCALIZADAS.....	100
3.16 A APLICAÇÃO INADEQUADA E INTEMPESTIVA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMBATE AOS IMÓVEIS URBANOS SUB OU INUTILIZADOS.....	103
3.16.1 Aplicação seqüencial.....	103
3.16.2 PEUC de Imóveis bem localizados.....	104
3.16.3 IPTU Progressivo no Tempo.....	108
3.16.4 Desapropriação-sanção.....	115
3.16.5 Aplicabilidade dos Instrumentos no Município de Palmas-TO.....	118
3.17 ATUAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL.....	119
3.17.1 Ausência de bens imóveis em sua esfera patrimonial.....	119
3.17.2 Desapropriação por Utilidade Pública e sua inviabilidade.....	125
3.17.3 A blindagem dos imóveis públicos frente aos instrumentos do Estatuto da Cidade.....	127
3.17.4 A Desapropriação por Interesse Social.....	128
3.17.5 Atuação em desfavor do executivo Estadual.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
REFERÊNCIAS.....	140
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	143
ANEXOS.....	144
Anexo A: Quadro legislativo do município de Palmas-TO.....	145
Anexo B: Caderno de Revisão do Plano Diretor.....	146
Anexo C: Relação de Imóveis de Propriedade do estado do Tocantins.....	147

INTRODUÇÃO

A dignidade da pessoa humana é mais do que uma garantia, é um princípio que se aplica ao direito de todos os povos civilizados. O Brasil absorve este sentido, e o aplica tanto em seu ambiente legal interno, quanto internacionalmente. Ocorre que, simplesmente, reconhecer estes direitos, apenas no campo teórico, de nada adianta se não houver o acompanhamento de condutas efetivas, aptas a contribuírem para a sua concretização. Por outro lado, sabe-se do intervencionismo normativo e da incapacidade do Estado e de seus instrumentos formais para dar conta do aumento incontrolável das demandas sociais.

O direito de ter uma moradia representa uma forma de se conferir dignidade à pessoa humana. Não somente quanto ao seu fornecimento, mas, sobretudo, ao proporcionar, ao menos, um ambiente onde o cidadão possa exercê-la de forma digna.

O ambiente urbano representa o lar da grande maioria da população mundial. O êxodo rural, fenômeno tão comum no século passado, deflagrou as falhas estruturais das cidades naquela época. Hoje, pode-se considerar a realocação da população menos favorecida nos espaços urbanos como o grande desafio do planejamento urbano na esfera governamental.

No capítulo 1, o direito à moradia é abordado sob o conjunto normativo internacional, considerando os tratados de direitos humanos firmados pelo Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 é retratada como fonte normativa principal de garantia do direito à moradia, exigindo dignidade à pessoa humana como forma de proporcionar a efetivação deste direito. Desta forma, nesta parte do trabalho, a moradia é incorporada no ordenamento jurídico brasileiro como garantia constitucional devidamente regulamentada, apta a proporcionar sua efetivação imediata, direta ou indiretamente.

No capítulo 2, o direito de propriedade passa a ser o objeto de análise, ressaltando a alteração de paradigmas causada pela promulgação da CRFB/88. O cumprimento da função social, decorrente da nova ordem constitucional, passou a ser condicionante ao pleno exercício do direito de propriedade. Neste contexto, o ambiente urbano surge com protagonismo, considerando o elevado índice de

povoação e a carência de espaço, pugnando pela existência de um conjunto normativo que expresse as formas de cumprir-se a função social da propriedade imobiliária urbana.

A execução das normas decorrentes do texto constitucional, de abrangência nacional e municipal, é retratada no capítulo 3 deste trabalho. Contextualiza-se o conjunto abstrato de normas à realidade da cidade de Palmas. Por esta razão, e pelo curto período de sua fundação, realiza-se uma abordagem histórica da formação urbana da cidade, considerando, principalmente, se tratar da única capital de um Estado da Federação criada e formada sob a égide da CRFB/88.

O método qualitativo de pesquisa foi adotado como forma de abordagem, pois descreveu-se uma realidade fática, sendo o resultado de um processo histórico de políticas urbanísticas e habitacionais. Para tanto, colheu-se dados de pesquisas bibliográficas, acrescidos de figuras, aptas a retratarem o aspecto físico da cidade, e mapas, para demonstrar o aspecto socioeconômico.

Compreender que os fatores que ditaram a forma como a cidade está crescendo (populacional) e se estabelecendo, é indispensável para que se visualize o fenômeno da segregação urbana ocorrida em Palmas, o que torna essencial o estudo do acervo de registro socioeconômico, imobiliário e de programas habitacionais, constante nos órgãos governamentais, hábil a demonstrar o processo de ocupação dos espaços urbanos na cidade de Palmas.

O Plano Diretor do Município, especialmente sob os seus aspectos econômico e social, também representa objeto de estudo a fim de depreender a sua participação na forma de ocupação dos imóveis urbanos em Palmas-TO. Por fim, a titularidade dos imóveis urbanos, públicos e privados, são objeto de estudo, a fim de expressar algumas causas de segregação ao direito à moradia.

Atualmente, observa-se que ainda há informação sobre a origem urbana da cidade de Palmas, sobretudo em razão da brevidade de sua história. Não são raras as oportunidades em se deparar com profissionais das áreas de arquitetura, engenharia, direito e meio ambiente, protagonistas do projeto original da cidade, e que ainda participam diretamente do seu planejamento. No mesmo sentido, as personalidades políticas que estiveram à frente nos momentos de criação ainda são atuantes no cenário administrativo, tanto Municipal quanto Estadual.

Os erros apontados na atualidade, que acabam por gerar graves mazelas e transtornos para os que vivem em cidades, são constatados em razão da ocupação desordenada de espaços, na maioria das vezes, destituídos de condições para abrigar determinada quantidade de pessoas, e, concomitantemente, fornecer condições de vivência digna.

O fundo de estudo deste trabalho não deixa de ser o ambiente urbano, mas utiliza-se de um espaço limitado, definido, representado por uma cidade específica, implantada deliberadamente, para ser a capital do mais novo Estado da Federação: o Município de Palmas-TO. Trata-se da única capital brasileira criada sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, tendo o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade o status de garantia constitucional.

Apresenta-se um ambiente ainda em fase de consolidação, não mais como estrutura sedimentada, definida, limitadora de projetos de alteração. Mas ainda aberta a efetivação de políticas voltadas para ocupação ordenada, oferecedora daquilo que o ambiente urbanizado faz de melhor: qualidade de vida e integração social.

Com este trabalho, objetiva-se demonstrar a correspondência entre o projeto original para construção da cidade de Palmas e sua realidade fática. Para tanto, são retratadas algumas práticas desenvolvidas pelas administrações Estadual e Municipal no decorrer de sua história, tendo como destinatárias a população, os interesses pessoais-partidários e conjunto normativo urbanístico-habitacional. Demonstrar, dentro de um processo histórico, considerando aspectos físicos, políticos e econômicos, os motivos que originaram a atual realidade da cidade, quanto ao cumprimento do direito à moradia digna, apresenta-se, igualmente, como objeto de pesquisa.

Como proposições, apresentam-se os instrumentos compulsórios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, aplicáveis aos imóveis descumpridores da função social da propriedade, destacando a forma de aplicação, considerando as especificidades do local, e a titularidade das ações. A desapropriação da propriedade pública, como consequência do descumprimento da função social, também é apresentada como proposição, considerando a condição e a titularidade dos imóveis urbanos da cidade de Palmas.

Já se passaram pouco mais de duas décadas desde sua fundação. Altos índices de crescimento populacional ao longo dos anos, e a alteração de projetos a cada corrente política que se fazia dominante, são dois importantes fatores que estão levando este Município à vala comum de todos os outros que lhe precederam. Porém, se vislumbra a possibilidade de impedir este percurso, pelo fato de que ainda se faz presente um processo de formação.

A Moradia, acrescida à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como garantia fundamental, ao lado de direitos há muito consolidados como a saúde, educação, segurança e previdência, possibilita a exigência de seu cumprimento de forma imediata, e não de forma programática. Destaca-se a doutrina Neopositivista, representada por autores como Luis Roberto Barroso, José Afonso da Silva, Suali Júnior, Elaine Pagani, entre outros.

Desta forma, não poderá os poderes executivo, legislativo e judiciário, cada um no exercício de função típica, deixar de atuar no sentido de efetivar imediatamente o direito à moradia digna, em consonância com a dignidade da pessoa humana, por entender se tratar de apenas de uma norma programa.

As teorias relativas ao valor da terra serão consideradas neste trabalho, partindo de um parâmetro intuitivo, e se sedimentando, a posteriori, vinculado à distribuição espacial das atividades da sociedade.

A análise da doutrina clássica, através de Marx, Smith, Malthus e Ricardo, acerca da teoria da renda da terra, possibilitará constatar os fatores de valorização deste bem, considerando o elemento natural e a intervenção humana nesse processo.

Contextualizando ao espaço urbano o que fora teorizado acerca da renda da terra, com ênfase no valor atribuído este bem, autores como Brondino, Vilaça, Deák, Forkenbrock, atribuíram fatores antes não considerados como agregadores de valor à terra urbana, como: localização, aglomeração e acessibilidade.

Portanto, a abrangência dos ensinamentos clássicos acerca da renda oriunda da terra e a análise de fatores que influenciam o valor deste mesmo bem junto ao ambiente urbano possibilitarão demonstrar uma realidade atual, como fruto de práticas privadas e estatais ao longo da formação urbana do Município de Palmas.

CAPÍTULO 1 - O DIREITO À MORADIA E A FORMAÇÃO URBANA SOB O ASPECTO CONSTITUCIONAL

1.1 O DIREITO À MORADIA NO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, fonte inspiradora do sistema de proteção internacional dos direitos humanos e, por consequência, do direito à moradia, dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. A partir desta afirmação, a moradia deixa de ser um mero integrante do direito a um padrão de vida adequado, e assume caráter autônomo.

O artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, gerando para os pares signatários a obrigação legal de promover e proteger esse direito.

Art. 11

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966).

O Estado brasileiro tem essa obrigação e responsabilidade, uma vez que o Brasil ratificou não somente esse pacto, como também de Direitos Civis e Políticos no ano de 1992¹.

O direito à moradia, derivada do direito a um nível de vida adequado, configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação (como as de moradores de bairro, vila e

¹O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis Políticos através do Decreto n. 592, 06/07/92.

comunidades de base), com o direito de segurança (casos de despejos e remoções forçadas ou arbitrárias, ilegais), o direito de privacidade da família, casa e correspondência, com o direito a higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

Pode-se identificar a moradia como obrigação assumida pela comunidade internacional, em diversas convenções: na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), artigo 5^o²; na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), através do artigo 14.2, alínea h³; Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), artigo 21, item I⁴, todas devidamente ratificadas inclusive pelo Brasil.

Tal como as Declarações sobre Direitos Humanos que se complementam com os tratados e convenções como instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, o direito à moradia está previsto na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), na Declaração sobre o Desenvolvimento (1986), na Agenda 21 (1992), e reconhecido como um direito humano especial na Agenda Habitat adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul em julho de 1996. Nesta Agenda, a primeira menção ao direito à moradia se encontra no capítulo II, referente às metas e princípios como parte do parágrafo 26:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente. (AGENDA HABITAT II, 2003).

²A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi adotada pela Resolução 2106-A (XX), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21/12/1965, e entrou em vigor em 1969, sendo monitorada pelo Comitê sobre a Eliminação de Discriminação Racial. Essa é a convenção que tem o maior número de ratificações, de 133 países até 1993. O Brasil ratificou em 27/03/68.

³A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher foi adotada pela Resolução 34/180, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18/12/1979, e entrou em vigor em 1981, sendo monitorada pelo Comitê sobre Eliminação de Discriminação contra a Mulher. A convenção tinha sido ratificada por 99 países até janeiro de 1992. O Brasil ratificou a convenção em 1984

⁴A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Resolução 44/25, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20/11/1989, e entrou em vigor em 02/09/1990, sendo monitorada pelo Comitê sobre os Direitos da Criança. A Convenção foi ratificada por 69 países até 1992. O Brasil ratificou em 21/11/1990.

1.2 O BRASIL E A PROTEÇÃO AO DIREITO À MORADIA

O Brasil se apresenta diante da comunidade internacional como sendo um país marcado pela diversidade étnica, farto em recursos naturais, e com pluralidade de traços culturais. Porém, a pobreza, exclusão e miséria de significativa parcela de sua população o torna um dos países mais desiguais do planeta.

Considerando o século passado, antes da década de 30, a criação de moradias habitacionais cabia exclusivamente à iniciativa privada, perante uma realidade agrária que acabava por descentralizar este encargo. A partir deste marco, a realidade econômica do país passa a sofrer mudanças. A indústria nascente e comércio aquecido, fez com que as cidades passassem a receber um contingente cada vez maior de pessoas. Com isso, o Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional, visando o desenvolvimento industrial e a substituição das importações. Nesse contexto, observa-se, durante o governo Vargas, a construção dos primeiros conjuntos habitacionais destinados a algumas categorias profissionais.

Quanto à provisão de moradias, a atuação do Estado passou a ser marcada pela urbanização, pois, a partir da segunda metade do século passado, o Brasil começou a viver um novo modelo de industrialização, baseado na produção de bens duráveis e de produção. Com isso, a massificação do consumo de bens modernos veio a integrar a vida e as habitações das pessoas nos subúrbios mal servidos de infraestrutura e com baixos padrões de urbanização.

Seguindo-se, o Estado começou a legislar sobre concessões de créditos para a indústria da construção civil e regulação dos aluguéis privados. Diante deste evidente intervencionismo estatal, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964⁵, que foi subsidiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)⁶, entidade responsável pelo fomento desta política, presente em praticamente todos os Municípios brasileiros.

Tal política organizacional funcionava da seguinte maneira: concessão de crédito habitacional com fonte de recursos próprios, oriundos da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Sendo assim, o mercado

⁵O SNH foi instituído pela Lei nº 4.380/64.

⁶A criação do BNH surgiu de propostas articuladas pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção

imobiliário sofreu uma divisão: um setor dirigido às classes de renda média e alta, operado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros, produtores e construtores imobiliários); e outro dirigido aos setores de baixa renda, operado por agências estatais.

A segmentação espacial das pessoas com menor capacidade econômica ficou bastante evidente, em razão deste modelo privatista da atuação estatal, criando mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, isto é, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações.

O SFH foi incapaz de atender às necessidades habitacionais da população brasileira, sobretudo a de baixa renda⁷. Entretanto, cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo sistema no período de 1964 a 1986, representando 27% do incremento do estoque de moradias urbanas no período, estimado em 16,6 milhões de unidades (incluindo todos os mecanismos de produção informal, inclusive). No período de 1979-80, a participação foi de quase 50% (ARRETCHE, 1990).

Já no final do século, com a grave crise econômica experimentada pelo país, acompanhada de arrocho salarial e queda do poder aquisitivo, a inadimplência acabou atingindo o SFH, o que resultou na extinção do banco financiador, o BNH. Em decorrência do término deste sistema, coube à Caixa Econômica Federal a incumbência de agente operador do FGTS, e ao Banco do Brasil a regulamentação dos depósitos em poupança. Desta forma, o Governo Federal passou a atuar em parceria com o Governo dos Estados e dos Municípios, firmando convênios no sentido de financiar a construção de moradias por todo país.

1.3 O DIREITO À MORADIA EM UM AMBIENTE URBANO

A mudança no panorama econômico brasileiro após a revolução de 30, no século passado, marcada pela mudança do eixo de investimento, diminuindo a concentração no setor agrícola em prol do desenvolvimento industrial, também causou reflexos sociais. Atender o gigantesco movimento populacional passou a ser

⁷Isto é claramente demonstrado quando o BNH registrou, em 1985, cerca de 200 mil unidades construídas e não comercializadas, frente a um déficit calculado à época de 7 milhões de unidades, devido à falta de poder aquisitivo.

um dos grandes desafios estatal, considerando a necessidade de construir cidades para o atendimento das necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação e saúde.

Como resultado desta abrupta alteração, não só econômica, mas, sobretudo, social, sem o devido investimento em infraestrutura, a urbanização brasileira acabou por refletir o modelo de industrialização e desenvolvimento vigente em praticamente todos os países em desenvolvimento, ou seja, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população.

O cenário do recrudescimento da urbanização brasileira, não muito diferente do que se observa na atualidade, foi marcado por reformas urbanas, obras de saneamento e sofisticação que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Contraditoriamente, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Mas, em razão dos baixos salários e ausência de proteção social, os trabalhadores das indústrias foram se assentando nas periferias das grandes cidades.

Os financiamentos imobiliários oferecidos, sobretudo pelas instituições financeiras estatais, não foram suficientes a democratizar o acesso à moradia. Os créditos privilegiavam as classes médias e altas, sendo que as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infraestrutura realizadas pelo Poder Público em direção aos locais distantes valorizava as áreas vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com estas obras.

É importante ressaltar que, do ponto de vista jurídico, o uso e ocupação do solo urbano foram estruturados sob uma construção legislativa que remonta o século XIX, com a primeira lei de terras, de 1850, que praticamente inaugurou a forma de aquisição dos imóveis, que antes se baseava exclusivamente sob o regime de posses. No mesmo sentido, já no século XX, o Código Civil de 1916. Posteriormente, destacaram as leis produzidas em âmbito Municipal e Estadual, instituindo códigos de Posturas, os códigos de obras, leis de zoneamento,

parcelamento do solo, edificações, entre outras. Tinham como objetivo fixar padrões ideais de cidade, como taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote, etc.

A existência de áreas abrangidas pela regulamentação local, normalmente áreas centrais, e outras exclusas deste mesmo perímetro, periféricas, acabou por gerar um diferencial no preço dos imóveis. Esta situação segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada⁸. O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: a cidade formal, legal e urbanizada, e a cidade informal, ilegal e desprovida de infraestrutura.

Pode-se concluir que a atual ilegalidade urbanística é resultado de uma legalidade restritiva. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e do não cumprimento da função social da propriedade (ROLNIK, 1999). Este modelo define o titular do direito à cidade, e daquele relegado ao exílio, ou a "não-cidade".

1.4 A EFETIVIDADE DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL

O Positivismo jurídico deixou de representar a dogmática do direito objetivo já a partir da segunda metade do século passado. Como leciona Luiz Roberto Barroso: “A aproximação quase absoluta entre o Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade” (BARROSO, 2001.p. 19).

A novidade das últimas décadas não está, propriamente, na existência de princípios e no seu eventual reconhecimento pela ordem jurídica. Os princípios, vindos dos textos religiosos, filosóficos ou jusnaturalistas, de longa data permeiam a realidade e o imaginário do Direito, de forma direta ou indireta. O que há de singular na dogmática jurídica da quadra histórica atual é o reconhecimento de sua normatividade.

Os grandes princípios de um sistema jurídico são normalmente enunciados em algum texto de direito positivo. Não obstante, [...] tem-se, aqui, como fora de dúvida que esses bens sociais supremos existem fora e acima da

⁸As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº58/37, a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.

letra expressa das normas legais, e nelas não se esgotam, até porque não têm caráter absoluto e estão em permanente mutação. (BARROSO, 1999, p. 49).

Em decisão proferida pelo Tribunal Constitucional Alemão:

O direito não se identifica com a totalidade das leis escritas. Em certas circunstâncias, pode haver um mais de direito em relação aos estatutos positivos do poder do Estado, que tem a sua fonte na ordem jurídica constitucional como uma totalidade de sentido e que pode servir de corretivo para a lei escrita, é tarefa da jurisdição encontrá-lo e realizá-lo em suas decisões. (HABERMAS, 1997, p. 303).

Os princípios constitucionais, explícitos ou não na carta, passam a ser a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico de um País, representando a ideologia, os postulados básicos e a finalidade de um povo.

Alguns dos princípios explícitos no texto constitucional são vislumbrados no artigo 3º, o qual afirma os objetivos finalísticos do Estado brasileiro:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Com isto, nosso sistema constitucional, desde sua espinha dorsal, traduzida nos princípios fundamentais, se põe em sintonia e em Estado de compromisso com as inspirações mais essenciais do constitucionalismo democrático contemporâneo, a que se refere Paulo Bonavides:

O centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. Com efeito, materializa ele a liberdade da herança clássica. Com esta compõe um eixo ao redor do qual gira toda a concepção estrutural do Estado contemporâneo... De todos os direitos fundamentais, a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado social... Na judicatura do Tribunal Constitucional da Áustria, por exemplo, ele não apenas predominou quantitativamente como desalojou todos os demais direitos fundamentais (BONAVIDES, 2003, p. 301-302).

Atualmente, o direito de moradia encontra-se na base da maioria dos demais direitos fundamentais sociais assegurados pela CFRB/88. Mesmo assim, necessário se faz definir o seu alcance e os limites de seu caráter obrigacional-prestacional, o

que representa questão tormentosa para os agentes públicos – nem sempre voltados para a melhor interpretação da Constituição.

O artigo 5º, parágrafo 1º da CRFB/88⁹, é imperioso ao afirmar que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, e que não se resumem àquelas previstas no seu próprio rol, mas aos demais direitos fundamentais expostos em outros artigos do texto constitucional.

A moradia, incluída no rol dos direitos fundamentais e incorporada pela abrangência dos princípios finalísticos do Estado Brasileiro, deve ser efetivada através de políticas públicas concretas e diretas, sobretudo nas grandes cidades.

1.5 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia, apesar de integrar o repertório dos direitos fundamentais através de interpretação extensiva de alguns dispositivos constitucionais, foi introduzido à carta magna durante convocação extraordinária do Congresso Nacional, quando foi aprovada a PEC 601/98, que resultou na EC 26/2000, incluindo a moradia no capítulo dos direitos sociais, enunciados pelo artigo 6º da CRFB/88.¹⁰

Agora, alinhado horizontalmente ao direito à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, o direito à moradia passa a figurar formalmente na expressiva lista de direitos fundamentais.

A constitucionalização do direito à moradia convalida a indisponibilidade da habitação, e sua vinculação ao Estado de bem estar do ser humano, seguindo expressão já consagrada pelo artigo 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Do mesmo modo, acolhe proposição da 2ª Conferência sobre Assentamentos Urbanos (Habitat II) promovida em 1996 pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Istambul, Turquia, que recomendou a todos os países

⁹Art. 5º (...)

Parágrafo 1o. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

¹⁰Art. 6º. são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

participantes, entre eles o Brasil, o destaque normativo do direito à moradia em suas constituições.

1.6 CONCEITO DE MORADIA

Moradia é direito fundamental que empresta substrato físico à maioria dos direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição Federal, na medida em que constitui a base material, a partir da qual vários outros direitos fundamentais podem ser exigidos utilmente pelos cidadãos. A moradia é identificada como sendo uma das funções urbanísticas, ao lado da circulação, do trabalho e do lazer das pessoas (SILVA, 1996).

Trata-se de uma necessidade inerente à natureza humana. Até mesmo os nômades, quase extintos, necessitam de moradia, mesmo que provisória. Nas palavras de Francesco Carnelutti:

A casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente dentro do qual a família, que é a célula da sociedade, pode realizar o milagre, não somente da propagação da espécie quanto da formação do indivíduo (CARNELUTTI, 2003, p. 13).

A moradia representa o abrigo, o lugar onde se exerce a intimidade, não podendo ser violado. Portanto, trata-se de um espaço físico dentro do qual o indivíduo se sente abrigado, juntamente com sua família. Qual o ser humano que não necessita de um abrigo, considerado em todos os sentidos possíveis? O exercício pleno da liberdade passa pela garantia da moradia.

O que parece simples, melhor dizendo, de fácil acesso, considerando a imensidão de espaços habitáveis ainda existentes no Brasil, muda completamente de feição, quando o objeto de análise se limita às cidades, onde se concentra quase a totalidade dos brasileiros.

Suale Júnior, referenciando o Comentário Geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito à *moradia adequada* na forma do parágrafo 1º do artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituídos pelas Nações Unidas em 1966, com entrada em vigor em 1967, sustenta que:

O direito à moradia não deve ser interpretado em um sentido estreito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre a cabeça ou o considere exclusivamente como um produto. Deve-se considera-lo como o direito a viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar. Devendo assim ser, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia é vinculado integralmente a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. Assim, pois, “a dignidade inerente à pessoa humana”, da qual os direitos contidos no Pacto derivam, requer que o termo moradia” seja interpretado levando em conta outras diversas considerações das quais o mais importante é que o direito à moradia deva ser assegurado a todas as pessoas, seja qual for sua renda ou seu acesso aos recursos econômicos. Em segundo lugar, a referência ao parágrafo 1º do artigo 11 deve ser entendida não apenas como direito à moradia, mas à moradia adequada (SUALE JÚNIOR, 2004, p. 102).

Nesse sentido, se manifesta Elaine Pagani:

A atuação governamental e da sociedade derivada da explicitação da moradia como um direito social deve abranger, além da construção de unidades habitacionais, a implantação de infraestrutura e serviços básicos, a criação de mecanismos incluídos capazes de atender populações hoje excluídas, diante da revisão da legislação em vigor e a concepção de novos conceitos jurídicos (PAGANI, 2009, p.121).

1.7 RELAÇÕES ENTRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Em organizações sociais predominantemente capitalistas, nas quais predominam grandes contrastes, a concentração da propriedade é o maior obstáculo à construção da igualdade material no campo da existência das coletividades humanas. Trata-se de um direito que deve ser compreendido dentro de um cenário limitador, que visa subordinar os direitos dominiais às exigências da justiça social, de forma a incluí-los no projeto constitucional.

Vale mencionar que o pensamento político e filosófico que alicerça as Declarações humanitárias dos séculos XVII e XVIII associava, inseparavelmente, o ideal da liberdade com as prerrogativas inerentes à propriedade. Tal se dá a ponto de a pregação liberal sustentar que o indivíduo é definido por sua propriedade e que sem os direitos de propriedade não pode haver direitos a liberdade. Como preconiza Macpherson, acerca do pensamento inglês: “o individualismo no século 17... é em verdade a afirmação da propriedade, ele é essencialmente possessivo” (MACPHERSON, 1979.p. 13).

Para ilustrar ainda mais esta condicionante histórica, a liberdade que possibilita o exercício pelos seres humanos do poder soberano de pôr fim ao Estado de guerra, no qual os homens se entredevoram, e que é resultante da liberdade natural egoística e destruidora, Hobbes propõe, no célebre “Leviatã”, um Estado de liberdades civis, onde prevalece a liberdade racional de comprar e vender e de celebrar outros contratos uns com os outros (HOBBS, 1976).

Nesta perspectiva, a prática que visa a busca incessante pela acumulação de capital, conduz, inevitavelmente, a desigualdades no campo da riqueza e de patrimônio humano. Logo, o direito natural de propriedade acaba por gerar o direito natural à acumulação de capital. Com isso, o próprio homem se submete ao poder político do Estado, cuja finalidade é assegurar e conservar as autonomias do domínio humano, para poder desfrutar pacificamente de suas propriedades.

Portanto, o postulado da igualdade jurídica estampado, com característica de pioneirismo constitucional no artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹¹, depois transformado em preâmbulo do estatuto constituinte de 3 de setembro de 1791, jamais foi capaz de impedir as desigualdades materiais inerentes ao regime capitalista.

Essa foi a tônica durante todo século XVIII. Porém, com efeito, ao longo do século XIX, à medida que se desenvolvia o Regime / Estado capitalista e, por ele, o domínio excludente da burguesia sobre o proletariado, a nova classe operária foi se tornando ciente das manipulações entabuladas pelo sistema burguês, incluindo a ideia de defesa plena do direito de propriedade, além da irrestrita liberdade de contratar. Nesta mesma época, houve movimentos que representaram as primeiras reações àquela realidade, como a revolução camponesa mexicana, e, sobretudo, com a revolução bolchevista russa.

Mas foi na Alemanha, que buscava sua reconstrução democrática após ser reduzida a escombros pelo fracasso do Kaiscrismo expansionista da Primeira Guerra Mundial, onde se deu a grande renovação do direito constitucional daquele século – o constitucionalismo social e econômico, cujas linhas mestras estavam condensadas em dois dos três dispositivos que abriam a seção dedicada a seção dedicada à vida econômica na célebre Constituição de Weimar de 1919:

¹¹Artigo 1o: *“Les homes naissent et demeurent libres et égaux em droits. Les distinctions sociales ne peuvent étre fondées que sur l'utilité communc.”*

Art. 151 – A organização da vida econômica deve corresponder aos princípios da Justiça e perseguir como fim assegurar a todos uma existência digna do homem. Dentro desses limites deve ser assegurada a liberdade econômica do indivíduo. Nenhuma restrição legal poderá haver senão para garantir direitos ameaçados ou para satisfazer exigências imperiosas do bem público. É garantida, nos termos das Leis da União, a liberdade de comércio e da indústria

[...]

Art. 153 – A propriedade é garantida pela Constituição. Seu objeto e limites emanam da Lei. Não se procede a desapropriação, senão para o bem geral e em virtude da Lei. Faz-se por justa indenização, salvo disposição em contrário de Lei Federal. (...) A propriedade gera obrigações. Seu uso deve ser ao mesmo tempo um serviço em prol do interesse geral. (http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php).

Limites ao direito antes irrestrito de propriedade foram introduzidos, portanto, no direito constitucional contemporâneo, pela Constituinte de Weimar. Foi conferida a noção de que “a propriedade obriga”, ou seja, que impõe encargos sociais para ao titular do domínio. A partir daí, os sistemas constitucionais se reorientam no sentido da democracia de caráter social-econômico, a exemplo da Constituição brasileira de 1934. Esta, ao normatizar no plano supralegal o ideário da Revolução de 1930, chegou a incorporar literalmente algumas das novas noções introduzidas pelo inovador documento constitucional alemão.

Esta perspectiva continuou presente, mesmo nas autoritárias cartas de 1937 e 1964, bem como na de 1946, excessiva e extemporânea ultraliberalista – com a radical exigência de prévia e justa indenização “em dinheiro” para as desapropriações latifundiárias para fins da reforma agrária, cuja proposta de modificação custaria à nação a deposição do presidente João Goulart e vinte anos de ditadura militar – até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que confere ênfase a concepção social de propriedade.

Abre-se, assim, o ensejo para a fixação de extensa série de classificações normativas em nível constitucional, relacionadas ao direito de propriedade, destinadas a exteriorizar a exigência da função social da propriedade, como condicionante da legitimidade de sua titularidade e exercício.

A CRFB/88 classifica e distingue as múltiplas modalidades de domínio, passando a conferir maior ou menor nível de proteção, dependendo de seu caráter essencial. Pode ser citado, a título exemplificativo: a cláusula de impenhorabilidade (art. 5o, XXVI); imunidade relativa ao imposto sobre a propriedade territorial rural (art. 153, par. 4o); a função social da propriedade urbana (art. 182, par. 2o), que

conduz para outras disciplinas específicas; usucapião “pró-moradia” (art. 156, par. 1o, e 182, par. 4o, II), ou ainda, a utilização da desapropriação como instrumento de garantia social da propriedade urbana, segundo as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (art. 182, par. 2o e 4o, III).

1.8 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A constitucionalização do direito de propriedade se efetivou a partir de um clamor internacional e de uma espécie de normatividade supralegal. A alteração do cenário político brasileiro, decorrente de uma maior abertura, aliado ao clamor social para se conferir maior respeito aos direitos inerentes ao ser humano, dominaram o cenário jurídico durante, sobretudo, a década de 80. O rompimento de uma fase autoritária e segregadora foi uma das concessões para elaboração do novo texto constitucional. A propriedade, como já mencionado era o mais evidente instrumento de representação do poderio econômico de determinada pessoa. Ocorre que tal representatividade não merecia respaldo jurídico, como antes. A realidade é outra, mesmo não havendo grandes alterações quanto ao sistema político e econômico. Urgia o ingresso publicista junto a este direito antes exercido com ampla liberdade.

Com esta premissa, foram introduzidos vários dispositivos no texto constitucional de 1988. Gustavo Tepedino ensina:

A Constituição brasileira de 1988 introduziu profundas transformações na disciplina da propriedade, no âmbito de uma ampla reforma de ordem econômica e social, de tendência nitidamente intervencionista e solidarista.

[...]

A tal contexto político é preciso acrescentar o fim do regime autoritário no Brasil dos anos 80, para compreender o significado da Constituição de 1988, resultado do compromisso histórico dos grupos sociais interessados em assegurar suas plataformas reivindicatórias no novo texto. No que tange à questão da propriedade, o texto constitucional inclui a propriedade privada entre os alicerces da Ordem Econômica, juntamente com a função social da propriedade, esta também considerada autonomamente (art. 170, I e III) (TEPEDINO, 1999, p. 268).

Afirma-se, portanto, que a constitucionalização do direito de propriedade institui um cenário de proteção jurídica, apto a direcionar o aparelho do Estado em prol da responsabilidade social dos proprietários e em prol de maior igualdade na cidade e no campo.

1.9 RELAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL

Há que se reconhecer que as normas de direito de natureza urbanística encontram-se espalhadas em diversas legislações, produzidas em todas as esferas de competência, tendo como abrangência determinado assunto de interesse constitucionalmente previsto. Ademais, a própria Constituição da República traz normas urbanísticas em alguns de seus dispositivos, servindo como parâmetro para atendimento das legislações infraconstitucionais. A ausência de unidade legislativa, ou até mesmo, centralização de competência para as normas urbanísticas, dificulta a formação de um conjunto coerente e sistematizado de regras e princípios a serem aplicados em diversas situações. Tais formações legislativas encontram-se, apesar de dispersas, conexas em função do objeto regulado, que vem a ser o próprio objeto do Direito Urbanístico. Silva conceitua Direito Urbanístico como sendo:

Conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípio apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis, ou seja, (...) arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana (SILVA, 2010, p. 34).

Inicialmente faz-se necessário depreender o sentido de princípios informadores, elencados no texto constitucional, junto ao Direito Urbanístico. A dignidade da pessoa humana, disciplinada no Art. 1º, inciso III da Carta Magna, apresenta-se no ordenamento pátrio como Princípio Finalístico, ou seja, direcionador de todas as normas constitucionais e infraconstitucionais instauradas no sistema legal brasileiro. Representa o entendimento de que a pessoa deverá ser respeitada pelo simples fato de integrar a raça humana.

Reveste-se importante destacar que este mesmo princípio encontra-se enfatizado junto Constituição da União Europeia, quando impõe o dever de garantir-se não apenas a vida, mas a vida com dignidade. Ao ser humano deverá ser atribuído consideração e respeito, conforme o destacado princípio. Desta maneira, o Direito Urbanístico, uma vez voltado ao desenvolvimento das técnicas de ordenação dos territórios e utilização social da propriedade, apresenta-se como ciência das mais relevantes para a concretização do direito à dignidade da pessoa humana. Ora, não há dignidade sem moradia, sem condições de habitação, sem instrumentos urbanos que garantam a circulação, o lazer e o trabalho.

Outro princípio em destaque, aplicável, sobremaneira, ao Direito Urbanístico, refere-se ao princípio da legalidade, consagrado pela carta magna no artigo 5º, caput. Assim como a dignidade da pessoa humana, é, pois, um direito fundamental. Este princípio deve-se aplicar ao Direito Urbanístico, fazendo-se com que a Administração Pública fique vinculada às normas relativas à elaboração e aprovação de planos que estabeleçam regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo urbano ou rural.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001, consolidou a chamada “Ordem Urbanística”, entendida como conjunto de normas de direito urbanístico, ramo autônomo na disciplina jurídica. Observa-se, atualmente, progressivo desenvolvimento das normas de ordenamento do uso e propriedade do solo.

O princípio da legalidade, dentro desta realidade “legalista”, deve ser observado, conforme a lição de Fernando Falla, que, avaliando as razões para a numerosa literatura sobre direito urbanístico e regime do solo, afirma que a escassez do solo, e a escassez de qualquer recurso natural, justifica a ordenação jurídica do seu uso e consumo. Assim, o planejamento do uso do solo é necessário para conseguir um equilíbrio entre a demanda e a oferta (FALLA, 1978).

Por fim, apresenta-se o princípio da igualdade. A todo cidadão deve estar garantido, igualmente, o acesso à cidade. Não representa dizer que todo ser humano tem o direito de morar dentro de um perímetro urbano. Seria, desta forma, entendimento simplista, que não deve ser aplicado ao caso em comento. O ambiente urbano é muito mais do que um espaço territorial legalmente estabelecido. Trata-se de um espaço dotado de infraestrutura, esta é a característica determinante. Inadmite-se afirmar que um local onde não há água tratada, arruamento, iluminação pública, transporte público disponível nas imediações, segurança pública e outras benesses eminentemente urbanas, seja chamado de espaço urbano.

Também se fazem presentes importantes normas no deambular do texto constitucional, aplicáveis, como parâmetro, ao Direito Urbanístico. A título exemplificativo, destaca-se o Artigo 24, com todos os seus parágrafos e incisos, que relatam as competências concorrentes, entre União, Estados e Distrito Federal; o Artigo 30, que por sua vez, atribui competência ao Município para editar normas de direito urbanístico de interesse local; o Artigo 182, que trata da política de

desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal, expressa as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

1.10 O ESTATUTO DA CIDADE E ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO

As cidades, geralmente, são sinônimas de concentração populacional em escala variável. Tal ambiente "provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana" (SILVA, 2010.p. 27).

Tal processo tem contribuído para o descontrole ambiental, a segregação social, a exclusão de uma parcela da população ao uso dos serviços públicos. Faz-se presentes, sobretudo em grandes cidades, áreas centrais definidas como regiões privilegiadas, cujo acesso é impossível para a parcela da população menos favorecida financeiramente, que vai então buscar nas zonas periféricas a sua moradia, caracterizada, normalmente, por um ambiente frágil, e com alto custo para urbanização.

Este aspecto torna evidente a necessidade de desenvolvimento de políticas voltadas à sustentabilidade deste mesmo ambiente. Fazendo com que o crescimento populacional, aliado ao maior poder econômico, possam ser revertidos em prol de uma melhor qualidade de vida.

A CRFB/88, em seu artigo 182 fixou um importante objetivo: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Pode-se considerar como uma importante iniciativa em busca da sustentabilidade urbana. Porém, este novo "direito a cidade sustentável" ainda carecia de regulamentação, atribuída, inicialmente, ao legislativo federal.

O alcance se deu em 2001 com a publicação da Lei 10.257, que regulamentou o mencionado art. 182, da carta magna, estabelecendo como norte importante metas, e, principalmente, exigindo a implementação de medidas imediatas por parte dos administradores e legisladores municipais, em defesa do interesse social. Alguns institutos foram criados pelo Estatuto da Cidade, todos voltados para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de

urbanização a todos os níveis de população, adequando à distribuição das zonas e regulando a distribuição da população sobre a superfície da cidade.

Destaca-se: Função social da cidade; Função social da propriedade; Instituição do Plano Diretor; Definição de zonas especiais de interesse social; Parcelamento, edificação ou utilização compulsório; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação para fins de reforma urbana; Outorga onerosa do Direito de construir e de alteração do uso; Direito de preempção; Transferência do Direito de construir; Zoneamento urbano; Operação urbana consorciada; Obrigatoriedade de audiências e consultas públicas; Estudo de impacto de vizinhança; Obrigatoriedade de plano de transporte urbano integrado para cidades com mais de 500.000 habitantes; Concessão do direito de superfície; Usucapião especial urbano-coletivo; Concessão de uso especial para fins de moradia e Contribuição de melhoria.

1.11 O PLANO DIRETOR COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Ainda dentro da construção legal traçada pelo legislador constituinte, com os seus artigos 182 e 183, passado pela etapa de regulamentação, chega-se à fase de concretização das políticas urbanas.

Como não poderia ser diferente, atribuiu-se ao legislativo Municipal a incumbência de aplicar os institutos criados pelo Estatuto da Cidade dentro de cada cidade, atendendo às especificidades de ordem social, econômica e cultural. Neste contexto, encontra-se o Plano Diretor, como instrumento de desenvolvimento urbano, condensando um conteúdo normativo cogente, com fortes efeitos práticos.

Este instrumento, como já mencionado, encontra-se previsto no texto constitucional, que, ao traçarem metas e diretrizes urbanas, apresentou o Plano Diretor como instrumento básico para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de expansão urbana.

No que importa à divisão espacial das cidades e o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, o Plano Diretor se mostra como instrumento apto a contribuir tal desiderato. O Plano Diretor, segundo Meirelles, representa "o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social,

econômico e administrativo, desejado pela comunidade local" (MEIRELLES, 2011, p. 403).

Para Silva trata-se de um instrumento, de um plano:

[...] porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do município. (SILVA, 2010, p. 134).

Complexo de normas e diretrizes, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, quer dizer que o Plano Diretor deve consolidar os regulamentos que incidem sobre o desenvolvimento do município em sentido global. É um instrumento do Planejamento da Administração Pública e compreenderá atividades de duração continuada.

Necessário apontar que tal instrumento é obrigatório para municípios com população acima de 20 (vinte) mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público Municipal pretenda impor ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o parcelamento ou edificação compulsória do mesmo; integrantes de áreas de especial interesse turístico e; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, I a VI, da lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade).¹²

A ocupação do solo urbano ocupa o centro das atenções do Plano Diretor. Portanto, uma política urbana voltada ao desenvolvimento sustentável deverá, necessariamente, voltar-se às demandas relativas ao processo de ocupação do solo urbano, regulando, a partir de uma normatização cogente, direcionadas ao ocupante e aos administradores.

A intervenção no domínio imobiliário, nos moldes e limites constitucionais, é o mecanismo utilizado pelo Plano Diretor para se alcançar um planejamento

¹²Art. 41. O plano diretor é obrigatório para 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.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Municipal eficaz. Apesar de previsto no art. 4.º, ao lado de outros instrumentos dessa política (inciso III, alínea), o Plano Diretor merece posição destacada por concentrar em seu bojo o instrumento de realização da função social da cidade, conforme previsão constitucional.

O Plano Diretor não se trata de um instrumento idealizador ou programático, mas de norma com eficácia imediata, respeitada as normas regulamentadoras, quando exigidas. A gestão administrativa imobiliária, sobretudo nas esferas municipais, ainda não tomaram consciência do poderio exarado deste instrumento.

CAPÍTULO 2 - A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA E O SEU VALOR

O confronto entre as garantias constitucionais à moradia e à propriedade seria eterno e gerador de graves crises institucionais, se não existíssemos contrapesos: a Função Social da Propriedade e a Dignidade da Pessoa Humana.

O exercício pleno de propriedade, seja pelo poder público, seja pelo particular, está vinculado ao atendimento da função social. Trata-se de imposição que deverá ser respeitada nas mais diversas formas de utilização deste direito. A individualidade não poderá sobrepor àquilo que interessa à coletividade.

O ambiente urbano do século XXI apresenta-se como o cenário de grande desafio para humanidade, considerando que quase a totalidade de seus habitantes convive e divide os poucos espaços disponíveis. Conflitos há de existir, disputas pelo domínio, pelo exercício, e pelo valor pago para ocupar espaço urbano ocupam posição de destaque.

2.1 A RENDA DA TERRA E A DOCTRINA CLÁSSICA

2.1.1 A renda da terra segundo Adam Smith

Tido como precursor a discutir o conceito de renda da terra, em sua teoria da renda, por meio do livro *A Riqueza das Nações*, publicado originalmente em 1776, Smith considerou a renda da terra como “o preço pago pelo uso da terra ao seu proprietário” (SMITH, 1996, p. 187).

Criador do liberalismo econômico, defensor do distanciamento entre o Estado, que deveria estar dividido em três poderes (legislativo, executivo e judiciário), Smith considerou a terra como único mecanismo capaz de garantir riqueza, devendo o Estado submeter-se ao direito inalienável de propriedade privada da terra.

Para Smith, o percurso para o desenvolvimento das sociedades passa pela renda da terra.

(...) toda melhoria da situação da sociedade tende, direta ou indiretamente, a elevar a renda real da terra, a aumentar a riqueza real do proprietário da

terra, seu poder de comprar trabalho, ou a produção do trabalho de outras pessoas. A expansão das melhorias e do cultivo da terra tende a elevar a renda da terra de maneira direta. A parcela do proprietário da terra na produção necessariamente aumenta com o crescimento da produção. (SMITH, 1996, p.70).

Este autor também estabelece uma importante relação, estabelecida entre o valor da terra e a força produtiva implementada sobre a mesma. Entende que o aperfeiçoamento das forças produtivas tende a reduzir o preço da mercadoria e, dessa maneira, indiretamente aumenta a renda da terra.

Dentro desta teoria, ainda afirma que a sociedade evoluída é dividida em três categorias de pessoas: aquelas que sobrevivem da renda da terra, aquelas que sobrevivem do salário e aquelas que sobrevivem do lucro do capital.

A produção anual total da terra e do trabalho de cada país (...) naturalmente se divide (...) em três partes: a renda da terra, os salários da mão-de-obra e o lucro do capital, constituindo assim uma renda para as três categorias de pessoas (SMITH, 1996, p.271).

Apesar das três categorias, apenas a primeira, ou seja, a formada pelos que sobrevivem da renda oriunda da terra, “são a única das três categorias cuja renda não lhes custa nem trabalho nem cuidado, pois esta renda lhes vem, por assim dizer, espontaneamente, independentemente de qualquer plano ou projeto” (SMITH, 1996, p.272).

2.1.2 A renda da terra segundo Malthus

A renda da terra é definida por Thomas Robert Malthus, em sua obra intitulada *Princípios de Economia e Política*, publicada originalmente em 1820, como:

“a parcela do produto total que fica para o proprietário da terra depois de pagas todas as despesas, de qualquer tipo, referentes ao seu cultivo, inclusive os lucros do capital empregado, estimados segundo a taxa usual e ordinária de lucro do capital agrícola no período considerado” (MALTHUS, 1996, p.81).

Esclarecer as causas do excedente do preço dos produtos agrícolas sobre os custos de produção foi o objetivo traçado por Malthus ao desenvolver sua teoria da renda da terra. Em suas formulações afirma que são três as suas causas.

A primeira relaciona-se à capacidade da terra de produzir bens necessários à vida. A terra deve ser capaz de produzir uma quantidade de bens que seja maior que a necessidade dos que nela trabalham. Para Malthus essa qualidade da terra se apresenta como uma “dádiva da Natureza ao homem” (MALTHUS, 1996, p.84).

A segunda relaciona-se à capacidade dos bens produzidos de criar sua própria demanda ou de fazer surgir uma quantidade de consumidores proporcional à quantidade produzida.

A terceira e última causa refere-se à escassez de terras férteis. Malthus chega a reconhecer que a fertilidade da terra é o principal fator para a obtenção de uma maior renda da terra.

Para Malthus,

(...) a fertilidade da terra resulta na capacidade de produzir renda, ao produzir uma quantidade dos bens indispensáveis que excede as necessidades de subsistência dos próprios agricultores. A característica específica dos bens de primeira necessidade, quando distribuídos de maneira adequada, tende nítida e constantemente a valorizar esse excedente fazendo surgir uma população que o consuma (MALTHUS, 1996, p.86).

Inversamente às causas apresentadas, Malthus (1996) também analisou as causas que tendem a diminuir, a renda da terra no curso do desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, Malthus esclarece que são exatamente opostas às que aumentam a renda, ou seja, “a diminuição do capital, a diminuição da população, um sistema ruim de cultivo e um baixo preço de mercado de produtos agrícolas” (MALTHUS, 1996, p. 105).

2.1.3 A renda da terra segundo Ricardo

A partir do conceito de Malthus, que David Ricardo elaborou sua própria teoria sobre a renda. Para ele a renda da terra é:

(...) a parte do valor do produto total que resta ao proprietário após o pagamento de todas as despesas de qualquer espécie correspondente ao cultivo, incluindo-se nestas despesas os lucros do capital empregado, calculados segundo a taxa usual e comum dos lucros do capital agrícola no período de tempo considerado (RICARDO, 1988, p.194).

Ricardo estabelece a Lei da Renda Fundiária, defendendo que os produtos das terras férteis são produzidos a custo menor, mas vendidos ao mesmo preço dos demais, e por isso, proporcionaria ao seu proprietário uma renda superior às demais. Sendo assim, conclui que a renda da terra se constitui “como parte do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indistribuíveis do solo” (RICARDO, 1988, p.34).

O mesmo autor ainda argumenta que:

Se todas as terras tivessem as mesmas características, se fossem ilimitadas na quantidade e uniformes na qualidade, seu uso nada custaria, a não ser

que possuíssem particulares vantagens de localização. Portanto, somente porque a terra não é ilimitada em quantidade nem uniforme na qualidade, e porque, com o crescimento da população, terras de qualidade inferior ou desvantajosamente situadas são postas em cultivo, a renda é paga por seu uso. Quando, com o desenvolvimento da sociedade, as terras de fertilidade secundária são utilizadas para cultivo, surge imediatamente renda sobre as de primeira qualidade, sendo que, a magnitude de tal renda dependerá da diferença de qualidade daquelas duas faixas de terra. (RICARDO, 1988, p.35).

Percebe-se, por meio das definições de Ricardo, que a renda da terra para ele está na diferença entre as terras mais e menos férteis.

Apesar de basear-se, sobretudo, na teoria de Malthus para formular sua própria teoria sobre a renda, Ricardo não o convenceu de que o seu pensamento representasse uma superação da malthusiana.

O Sr. Ricardo interpretou-me mal atribuindo-me a afirmação de que a renda sobe ou cai imediata e necessariamente em função da fertilidade aumentada ou reduzida da terra. Que o leitor julgue em que medida minhas palavras admitem essa interpretação. Não pensei que pudessem admiti-la. Tendo estabelecido três causas necessárias à produção da renda, eu não poderia dizer que a renda sempre é exatamente em proporção a uma delas. Na verdade afirmei que, nos períodos primitivos da sociedade, a produção agrícola excedente, ou a fertilidade, manifesta-se muito pouco sob a forma de renda. O Sr. Ricardo certamente expressou-se mal ao me corrigir, referindo-se à escassez comparativa das terras mais férteis como uma única causa da renda, embora ele mesmo admita que, sem fertilidade real, não pode haver renda. Se as terras mais férteis de um país ainda fossem muito pobres, esse país produziria muito pouca renda (MALTHUS, 1996, p.91).

Torna-se claro que para Ricardo a formação da renda representa apenas um conceito técnico, pois estabelece uma relação diretamente proporcional entre os graus de produtividade da terra e o valor da renda, e inversamente proporcional à quantidade de trabalho exigido para a produção.

Apesar das divergências, Smith, Malthus e Ricardo forneceram importantes contribuições para a construção da teoria da renda da terra. Entretanto a contribuição mais importante foi a elaborada por Marx.

2.1.4 A renda da terra segundo Marx

Para Marx, se a renda da terra pode ser definida como um lucro extra, acima do lucro médio, é um tributo social pago por toda a sociedade. Sendo assim, as formas de renda capitalista da terra devem se unir para compor e justificar esta definição.

A primeira forma de renda capitalista é a renda diferencial, que representa o resultado do caráter capitalista da produção, ou seja, de uma concorrência. Quanto a esta forma, Marx afirma que David Ricardo teve plena razão ao dizer que a renda representa a diferença resultante de duas quantidades iguais de capital e trabalho, desde que se aplique exclusivamente à renda diferencial.

Todo fator que diminui a desigualdade no produto que se obtém no mesmo solo tende a rebaixar a renda fundiária, e todo fator que aumenta essa desigualdade produz necessariamente o efeito contrário, e tende a elevá-la (RICARDO apud MARX, 2008, p.868).

A renda diferencial, segundo essa teoria, deveria sofrer uma subdivisão: diferencial I e diferencial II.

A renda diferencial I está relacionada à diferença de fertilidade natural do solo e pela localização das terras em relação ao mercado.

A renda diferencial II é aquela resultante dos investimentos de capital para melhorar a produtividade do solo, e dos investimentos para melhorar sua localização em relação ao mercado.

Portanto, Marx não consegue esta última desprendida da primeira, tendo em vista que os investimentos de capital ocorrem nos solos de maior fertilidade, “o solo melhor é escolhido por oferecer maior perspectiva de capital aí investido ser rentável, pois contém a maioria dos elementos naturais de fertilidade, e trata-se tão somente de torná-los rentáveis”. (MARX, 1988, p.156).

O monopólio imposto pela propriedade privada à terra, através do qual parte da mais-valia agrícola proporcionada pelo trabalho se transforma em renda, gera a chamada renda absoluta, entendida por Marx (1988), como, por exemplo, um acordo entre proprietários que dispõem de quantidades consideráveis de terras em não colocá-las à disposição da produção agrícola quando os preços oferecidos pelo mercado não forem satisfatórios.

Em todo caso, essa renda absoluta, originária do excedente do valor sobre o preço de produção, é apenas parte da mais-valia agrícola, metamorfose da mais-valia em renda, captação dela pelo arrendatário da terra; exatamente como a renda diferencial se origina da metamorfose de sobre-lucro em renda, captação da mesma pela propriedade fundiária, havendo um preço geral de produção regulador. Estas duas formas de renda são as únicas normais. Fora delas, a renda só pode basear-se num autêntico preço de monopólio, que não é determinado nem pelo preço de produção nem pelo valor das mercadorias, mas pela necessidade e pela capacidade de pagar dos compradores. Essa investigação pertence à teoria da concorrência, onde o movimento real dos preços de mercado é examinado. (MARX, 1988, p.216).

Por fim, tem-se a chamada renda de monopólio, para Marx (1988), existente quando uma parcela da sociedade se dispõe a pagar preços fora da realidade comum de mercado para adquirir um produto ou consumir algum serviço específico que, por condições naturais, só venham a ser oferecidas de forma reduzida.

2.2. O VALOR DA TERRA

Fixar o preço do solo urbano representa uma atividade composta por critério complexo. Inicia-se a partir de decisão meramente intuitiva, e se sedimenta com critério meramente técnico.

Apesar das teorias sobre a renda da terra expostas pelos clássicos terem fracassadas na aplicação perante o espaço urbano, pois neste ambiente se paga pela terra enquanto localização e não quanto à sua produção, para a Economia Política, o preço da terra é a forma capitalizada de sua renda.

A teoria da renda, assim como a própria economia política, surgiu a partir da Revolução Inglesa e da restauração da monarquia em 1660 naquele país, devendo ser interpretada levando-se em conta as especificidades da sociedade que lhe deu origem e o processo ocorrido na passagem do feudalismo para o capitalismo (Deák, 1985).

Para este autor, renda, no conceito do pensamento da economia clássica de Smith–Ricardo–Marx, é um pagamento do excedente do trabalho dos capitalistas aos proprietários de terra, em contrapartida aos direitos de uso desse recurso natural.

Para Deák (1985), para se conceber uma estrutura de análise da organização espacial destacando o preço do solo e a regulação do mercado, inicialmente, deve ser rejeitada a teoria da renda, e construído conceitos básicos sobre espaço e localização, por um lado, e de transformação do processo individual de produção, incluindo capital fixo e flutuante, de outro.

A propriedade da terra pelos senhores feudais era considerada nada mais do que uma dívida divina. Após o pensamento liberalista, esta passou a ser considerada direito humano, legitimada pela burguesia, de forma racional. Depois de apropriada, permite-se que a terra seja vendida, comprada e alugada, como qualquer mercadoria, sendo o seu valor de mercado determinado pela sua

capacidade de gerar renda, ou seja, pela sua utilização como meio de produção, pelo seu potencial produtivo e pela sua localização.

Para Marx (1988), o valor do uso da terra é reduzido a duas funções: instrumento de produção (terras agrícolas, mineração) e suporte passivo destes meios de produção, de circulação e consumo.

Segundo Vilaça (2001), essas duas funções são insuficientes para compreensão dos espaços urbanos, primeiro porque a terra urbana não é usada como meio de produção e segundo porque, como suporte de passivo, todas as terras se igualariam.

Pode-se considerar, que a transição da escola clássica para a marginalista teve início com pensadores que defendiam que o solo urbano também gerava rendas, isto é, o valor do solo se baseava na utilidade que uma quantidade marginal deste bem podia propiciar que não coincide necessariamente com o custo de produção (Brondino; 1999).

Torna-se claro, desta forma, que o elemento mais relevante para se diferenciar o valor da terra rural com o da terra urbana é localização no espaço, que dá origem à valorização do capital imobiliário. Os preços do mercado que os consumidores estiverem dispostos a pagar pela mercadoria representada pelo solo urbano na economia capitalista se formam principalmente pela sua acessibilidade à utilização do espaço.

Segundo Vilaça (2001), no espaço urbano não há renda diferenciada, como Marx define para terras rurais, e que é um engano comparar fertilidade agrícola com localização, que decorre de uma condição socialmente construída. No espaço urbano a diferença de valores das localizações substitui a renda diferenciada. Os preços do solo são diferentes porque têm valores diferentes e não porque produzem renda diferente. A valorização de um espaço urbano vazio decorre do acréscimo do valor resultante da construção da aglomeração pelos diversos atores privados e públicos.

Os aglomerados urbanos têm no preço do solo um instrumento de mercado essencial na organização espacial da produção capitalista. A argumentação de que o preço da terra não é uma renda paga pelo uso de um recurso natural, mas um pagamento pela localização em um ambiente historicamente construído pela sociedade, admite uma re-análise das questões do valor de uso e valor das

localizações e da produção do espaço com sua função no processo de acumulação capitalista (Deák;1985).

A localização apresenta um valor do uso da terra, que em termos de mercado, chama-se preço da terra, e dá ao seu proprietário o poder de deter uma distância entre sua moradia e os locais onde desenvolve suas atividades (Vilaça; 2001).

A ideia de dom gratuito da natureza como elemento definidor do valor da terra deverá ser totalmente abandonado, pois os aspectos espacial e econômico são integrados dentro do processo urbano, através do pagamento por localização no espaço das cidades, uma condição necessária a toda atividade econômica. Pode-se, portanto, afirmar que, baseado no instituto da propriedade privada, a renda fundiária urbana tem como pontos fundamentais e justificadores: a localização da propriedade relativa aos efeitos da aglomeração e a sua acessibilidade aos equipamentos e serviços de consumo coletivo.

2.3 O TRATAMENTO LEGAL DISPENSADO À PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA PÓS CRFB/88

A ruptura política pós-fase ditatorial, como mencionado, caracterizou-se como uma forte influência na elaboração do texto constitucional. O status constitucional ao instituto da propriedade representou o sincretismo entre o público e o privado. O que antes se reservava exclusivamente ao interesse dos particulares, agora deverá sofrer limitações em prol de um interesse muito maior. Não só a propriedade, mas a moradia apresenta-se hoje com status constitucional e, por consequência, dotada de proteção jurídica destinada ao atendimento do interesse social.

O direito de propriedade encontra-se assegurado na Constituição da República de 1988 no *caput* do artigo 5º, além do seu inciso XXII, inserido no capítulo que trata dos direitos e garantias individuais de caráter fundamental. Deve-se, também, ser mencionada sua previsão dentre os princípios gerais da atividade econômica, junto ao artigo 170, incisos II e III.

No texto constitucional, o direito à moradia encontra guarida no âmbito dos direitos sociais, graças à Emenda Constitucional nº 26, de 14 de novembro de 2000, em que pese o fato de que, em dispositivos anteriores, sua previsão já era implícita.

Este sistema normativo pode ser compreendido quando aplicado em conjunto com as normas constitucionais, de forma a incluir o direito à moradia dentre os direitos sociais, a Lei 10.257, em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores no âmbito dos Municípios.

A concretude de políticas voltadas à garantia do direito à moradia passa pela aplicação das normas em caráter sistemático. O respaldo legal passa estar disponível aos gestores públicos, que poderão agir em consonância com o princípio da legalidade estrita, e mesmo assim, se mostrarem efetivos. A inclusão social passa pela garantia do direito à moradia, sobretudo quando se considera a dignidade da pessoa humana realmente uma condição indispensável para a implantação de um Estado democrático de direito, contemplado no art. 1º, inciso III da Constituição da República de 1988¹³.

2.4 BENS PÚBLICOS

Os entes estatais da administração direta e indireta exercem atos da vida civil, porém voltados à finalidade única – Pública. Enquanto entidades, pessoa jurídica de direito público, necessitam de bens para desempenharem suas atividades. Portanto, são titulares de direitos e obrigações que recaem sobre bens.

Para Marienhoff:

A locução correta para designar a categoria de bens não pertencentes individualmente aos administrados ou particulares, destinada ao uso público – seja este direto ou indireto – e submetida a um regime jurídico especial, é *domínio público*. Esta locução serve para distinguir estes bens pertencentes ao Estado como pessoa do direito privado, quer dizer, para distingui-los do conjunto de bens chamado *domínio privado* do Estado (MARIENHOFF, 1965, p. 975).

¹³Art. 1o. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
III – a dignidade da pessoa humana.

Ao apartar da categoria de bens, aqueles pertencentes ao Poder Público, chega-se ao que se denomina de domínio público. Assim se faz, para indicar a categoria de bens do Estado, aqueles não pertencentes ao domínio privado, como sendo a categoria de bens submetida a um regime jurídico especial, inalienável e imprescritível.

Sendo assim, quando se reconheceu a existência, pela primeira vez, de uma categoria de bens pertencentes ao Poder Público, se atribuía aos mesmos a taxa de “domínio público”, porém apenas para designar aqueles que de fato pertenciam ao Estado, mas que estivessem afetados a um fim comum ou especial, e submetidos a um regime jurídico próprio. Neste rol não se faziam presentes os bens pertencentes ao Estado, mas não destinadas à finalidade pública, ou específica.

Esta noção inicial, não condiz, por exemplo, com a forma de classificação de bens públicos no Brasil. A legislação nacional estabelece apenas três espécies de bens estatais: os de uso comum, os de uso especial e os dominicais, impondo-lhes o mesmo regime jurídico.

Na classificação brasileira, o elemento finalista representa a submissão do bem a um determinado fim. A vinculação deste bem a uma finalidade específica acaba por definir a categoria que se enquadra. No caso, o fim requerido, via de regra, está ligado ao uso público direto ou indireto do bem, o que corresponde a um modo de expressão do interesse público. De acordo com Dromi (1978), o que caracteriza o domínio público é a consagração do bem à utilidade ou à comodidade comum.

Considerando, portanto, o fato de que dentro da esfera patrimonial estatal têm-se bens que possuem destinação específica (finalidade pública), outros que não se encontram vinculados a finalidade, integram o que se convencionou chamar de domínio privado de bens do Estado. Reconhecer esta dicotomia representa admitir-se que os bens integrantes do domínio privado de bens do Estado sujeitam-se a regime jurídico diverso daquele aplicado para o domínio público. Que o Estado pode exercer o seu domínio sobre um Bem, como se particular fosse, não se discute, frente a sua inclusão como sujeito de direitos e obrigações. Ocorre que a natureza pública de sua atuação é que não poderá deixar de ser considerada. Desta forma, limites há para o exercício dos direitos inerentes à propriedade, e que não se fazem presentes em uma relação jurídica estabelecida exclusivamente por particulares.

Sendo assim, a atuação estatal deverá ser devidamente pautada no interesse público, inclusive quanto ao uso, gozo e disposição de seu acervo patrimonial imobiliário.

A importância que se reveste a definição quanto o regime jurídico de determinado Bem Público, reflete na necessidade que se tem em saber se o Estado exerce sobre o seu acervo patrimonial poderes e deveres idênticos a um particular, ou, ao contrário, se simplesmente esta relação sequer exista.

Destaca-se o posicionamento do saudoso administrativista Meirelles (2011), que reconhecia a não uniformidade de conceitos de domínio público. Porém, afirmava que há unanimidade quanto ao fato de que tal domínio, sob o aspecto de propriedade, é aquele exercido sobre os bens pertencentes às entidades públicas e, como reflexo da soberania que Estado exerce dentro de seu território, também os bens particulares de interesse coletivo.

Assim conceituava: “todas as coisas, corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.” (MEIRELLES, 2011. p. 498).

O administrativista ainda propunha a classificação dos bens públicos como sendo os de uso comum do povo ou domínio público; uso especial ou do patrimônio administrativo; e dominiais ou do patrimônio disponível. Os primeiros são aqueles de uso coletivo, de livre fruição; os segundos são os destinados à administração para a execução de seus serviços; enquanto que o terceiro são os que integram o domínio público, mas não possuem um fim específico a ser aplicado em sua utilização, e justamente por esta razão, também são considerados disponíveis (MEIRELLES, 2011).

Finalmente, o Código Civil define em seu artigo 98¹⁴, os bens públicos como sendo os de domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno. Quanto à classificação, repete a regra antes prevista no Código Civil de

¹⁴Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem

1916, atualmente prevista no artigo 99¹⁵, distinguindo em bens de uso comum, de uso especial e dominicais.

2.5 BENS PÚBLICOS DOMINICAIS OU DE LIVRE DISPOSIÇÃO

Os bens dominicais, segundo Cretella Júnior (1975), são denominados bens disponíveis, bens do patrimônio disponível, bens patrimoniais disponíveis, bens do patrimônio fiscal, bens patrimoniais do Estado, bens do domínio privado do Estado.

Meirelles elaborou a seguinte definição:

Bens que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce 'poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direitos Constitucionais e Administrativo', na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua (MEIRELLES, 2011, p. 230).

Tais bens também são utilizados para aferição de renda por parte do Estado, exercendo, portanto, uma função patrimonial ou financeira. As denominadas pelo direito financeiro como "receitas originárias" são oriundas desses bens, com os quais o Estado exerce relação de propriedade. Portanto, vislumbra-se nesta relação dominial a finalidade lucrativa, mesmo sendo uma atividade estatal.

Porém, pode-se concluir com a prática administrativa, que esta mencionada "função financeira" dos bens dominicais estaria relegada a um segundo plano, e subordinada ao cumprimento do interesse público primário coincidente com o interesse da coletividade.

Quanto ao regime jurídico a ser observado para esta modalidade de bens, entende-se que não poderá ser o mesmo aplicado para aqueles classificados como de uso comum e de uso especial.

¹⁵Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, Estadual, territorial ou Municipal, inclusive os de suas autarquias;
III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Até certo momento, a partir da admissibilidade da existência de bens integrantes da esfera patrimonial do Estado que não tenha destinação específica, voltada ao atendimento exclusivo do interesse público, não se encontrava pacífico o entendimento quanto ao regime jurídico que deveria ser aplicado para aquela relação jurídica. O regime jurídico de direito público, atribuindo tratamento idêntico às relações estabelecidas tendo como objeto bens públicos de uso comum ou de uso especial; ou o regime jurídico de direito privado, aplicado às relações jurídicas estabelecidas no domínio privado?

O posicionamento prevalecente foi o de que não deveria haver distinção, quanto à natureza jurídica, dos bens públicos dominicais ou patrimônio disponível do Estado, daqueles integrantes do domínio privado. Ou seja, para ambos se aplicaria o regime jurídico de direito privado, com algumas adaptações impostas pelo necessário atendimento ao interesse público.

Cretella Junior assim se manifesta:

Uma ideia geral domina qualquer teoria que se pretenda estruturar a respeito do regime jurídico dos bens patrimoniais disponíveis do Estado, a saber, que as regras concernentes à matéria não são, propriamente falando, princípios puros do direito administrativo, mas, antes de tudo, derrogações ou desvios do direito civil comum, o que se compreende diante das circunstâncias especiais em que se encontra o Poder Público vinculado a altos interesses que se acham em jogo.

[...]

Impõe-se uma resposta, não obstante a opinião em contrário de alguns doutrinadores: o regime jurídico a que se acham sujeitos os bens do patrimônio disponível do Estado é o do direito comum, com determinadas derrogações supletivas, quando da ausência de orientação legal implícita, notando-se, porém, que o patrimônio disponível constitui a categoria relativamente à qual, menores são os desvios no que diz respeito ao regime jurídico dos bens privados (CRETELLA JÚNIOR, 1975,p. 84).

Tal posicionamento retrata a doutrina de Di Pietro (1997), que justifica a inclusão dos bens dominicais em duplo aspecto, submisso ao regime jurídico de direito privado, porém, adaptado pelo direito público.

Desta feita, pode-se constatar que a doutrina administrativista pacifica o posicionamento de que o regime jurídico a ser aplicado nas relações dominiais estabelecidas perante os bens públicos dominiais é o mesmo observado para os bens integrantes do domínio dos particulares. Ocorre que tal entendimento resulta em algumas consequências, dentre elas, práticas de atos que poderiam comprometer o atendimento do interesse público. Desta forma, admite-se a

aplicação do regime jurídico de direito privado, mas com alterações impostas pelo interesse público que deverá prevalecer.

A título de exemplo, a possibilidade de alienação dos bens dominicais é um aspecto a ser considerado quando da aplicação do regime jurídico privado. Como tais bens não possuem qualquer tipo de destinação específica, não se faz necessária a prévia desafetação quando se deseja aliená-lo. Ensina renomada administrativista:

Os bens dominicais, não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de instituto de direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou do direito público (investidura, legitimação de posse e retrocessão).

[...]

Tais bens estão, portanto, no comércio jurídico de direito privado e de direito público (DI PIETRO, 1997, p. 570).

Por sua vez, como já ponderado, apesar da definição do regime jurídico privado, admite-se algumas alterações, em atendimento ao interesse público. Mesmo admitindo a hipótese de alienação nos moldes do direito privado, há que se observarem alguns requisitos previstos expressamente em Lei, como, em âmbito federal, a de número 8.666/93, na qual se exige a demonstração de interesse público, prévia avaliação do imóvel, licitação e autorização legislativa específica¹⁶.

Outra diferença de tratamento entre bens dominicais e bens estritamente particulares diz respeito à inalienabilidade e imprescritibilidade dos bens dominicais, já explicitado no ordenamento jurídico através do Decreto número 22.785, de 31/05/1933, tendo estatuído em seu artigo 2º: “Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não estão sujeitos à usucapião”.

A forma como os bens públicos encontram-se sistematizados na legislação pátria não resultou, como visto, em uma profunda diversidade entre o regime jurídico a ser aplicado para cada modalidade. Os de uso comum e os de uso especial possuem o mesmo regime jurídico. Os bens dominicais se submetem, *lato sensu*, ao regime jurídico de direito privado, porém, com algumas modificações em razão da natureza pública de seu domínio. A finalidade pública encontra-se presente em

¹⁶Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

todas as modalidades de bens públicos, não dependendo de sua natureza. Tal fato acaba por aproximá-los.

Além desta comum finalidade, deve-se levar em consideração que qualquer espécie de bem está submetida aos preceitos da Constituição. Os bens dominicais encontram-se espalhados no espaço urbano de várias cidades brasileiras, independente do porte populacional. O Estado os tem como elemento financeiro, visando obter lucro ou auferindo renda, como se particular fosse. A ausência de destinação ou finalidade específica deste mesmo Bem não retira a obrigatoriedade de seu cumprir a função social da propriedade.

Os imóveis, em especial, aqueles que estão localizados em ambiente urbano, deverão, obrigatoriamente, cumprir sua Função Social. Neste ponto, faz-se necessário realizar a distinção entre bens públicos e bens integrantes da propriedade privada. A distinção entre propriedade pública e privada tem o seu foco no regime jurídico de aplicação para cada modalidade, mas, apesar disso, não deixam de pertencer ao mesmo ramo do direito.

2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A função social da propriedade pode ser concebida como um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo.

Como princípio normativo, a função social afeta o mecanismo de atribuição do direito de propriedade e o regime de exercício. A atribuição do direito de propriedade não se efetua de modo incondicionado, mas submetida ao cumprimento, por parte do proprietário, da orientação social que contém. A função social implica que se reconheça ao direito de propriedade a ausência de determinadas faculdades, o exercício condicionado de outras e o dever de exercitar algumas livremente ou de acordo com determinados critérios.

O princípio da função social possui uma clara função normativa para o direito de propriedade, quando se oferece como manifestação do princípio da solidariedade, inspirador das relações entre indivíduo e sociedade em uma comunidade política, e quando o poder constituinte atribui ao legislador a missão de

desenvolvê-lo através das distintas formas típicas que apresenta a propriedade em nossos dias. Esta função normativa se desenvolve tanto no momento da atribuição do direito, fazendo do direito de propriedade um direito subjetivo causal, como no exercício do mesmo, cujo conteúdo haverá de responder sempre à causa que motivou o seu reconhecimento.

Não se pode, portanto, conceber a função social como algo externo ao conceito jurídico de propriedade, pois na verdade, a função social integra a estrutura do conceito jurídico de propriedade.

Segundo lição de Loureiro:

A função social não pode ser encarada como algo exterior à propriedade, mas sim como elemento integrante de sua própria estrutura. Os limites legais são intrínsecos à propriedade. Fala-se não mais em atividade limitativa, mas sim conformativa do legislador. São, em última análise, características do próprio direito e de seu exercício, que, de tão realçadas, compõem o próprio conteúdo da relação. Como resume Pietro Perlingieri, "a função social não deve ser entendida em oposição, ou ódio, à propriedade, mas à própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a determinado sujeito (LOUREIRO, 2003, p. 94).

Continua o mesmo autor:

Há sério desvio de perspectiva daqueles que confundem função social da propriedade com simples limitações ou restrições. Basta lembrar que a mesma figura da função social serve para proteger com incentivos a pequena e média empresa. Serve para subsidiar a instalação de indústrias em determinadas regiões do país. Serve para isentar do pagamento de tributos propriedades de valor histórico, preservadas ou tombadas. Serve para a concessão de crédito em condições privilegiadas para a aquisição da casa própria ou para a instalação de indústrias geradoras de empregos. Serve para impedir a penhora sobre imóveis residenciais e suas pertenças. Em suma, fácil perceber que a função social pode servir de incremento e de incentivo a diversas formas proprietárias, ou de estímulo a determinadas condutas socialmente relevantes (LOUREIRO, 2003, p. 97).

Nesse mesmo sentido direciona a lição do mestre Silva:

Ao estabelecer expressamente a regra da função social da propriedade, como um princípio da ordem econômica, vale dizer da constituição econômica brasileira, com o fim de realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, a Constituição Federal não estava simplesmente preordenando os fundamentos a limitações, obrigações e ônus da propriedade privada. Estes são externos ao direito de propriedade pelo que interferem tão-só com o exercício desse direito e que, em grande parte, senão sempre, se explicam pela simples atuação do poder de polícia.

[...]

O princípio da função social da propriedade é muito mais do que isso. Transforma a propriedade capitalista, semsocializá-la. Não interfere apenas com o exercício do direito de propriedade, âmbito das limitações, porque a condiciona como um todo, possibilitando ao legislador entender com os modos de sua aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição (SILVA, 2010, p. 95).

Comparato sustenta, outrossim, a distinção entre o conceito de função social e o sistema de limitações ao direito de propriedade. Para o referido jurista:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos dos proprietários. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus, o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica (COMPARATO, 1986, p. 63-75).

Em face do exposto, deve-se compreender a Função Social como agente diretivo da propriedade, como fator externo que produza reflexos para além de seus marcos limitadores. Nada mais justo, ainda mais quando se coloca em um ambiente urbano, quando os espaços são concorridos e limitados.

Considerando que no aspecto público a função social deve nortear todas as práticas administrativas voltadas ao acervo patrimonial público, no âmbito estritamente privado, a função social da propriedade prevista no texto constitucional foi acolhida no parágrafo 1º, do artigo 1.228, do Código Civil¹⁷, que condiciona o exercício do direito de propriedade 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 evitava a poluição do ar e das águas.

Diniz, ao comentar o referido parágrafo, afirma que há limitação ao direito de propriedade com o propósito de inibir uso abusivo que acabe causando prejuízos ao bem-estar social. Ensina a referida autora:

Há limitação ao direito de propriedade com o escopo de coibir abusos e impedir que seja exercido, acarretando prejuízo ao bem-estar social. Com isso se possibilita o desempenho da função econômico-social da propriedade, preconizada constitucionalmente, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclamos de justiça social. O direito de propriedade,

¹⁷Art. 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.

preconizado constitucionalmente, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclamos de justiça social. O direito de propriedade deve, ao ser exercido, conjugar os interesses do proprietário, da sociedade e do Estado, afastando o individualismo e o uso abusivo do domínio. Dever-se-á, então, preservar, observando-se normas especiais, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artificios e evitar quaisquer tipos de poluição (DINIZ, 2010, p. 785).

Apesar dos avanços, a inovação legislativa deixou a desejar quando manteve ênfase acerca dos direitos inerentes à propriedade, deixando de destacar o que realmente representa cumprir a função social. Ou seja, o imóvel deverá se revelar útil, não só para o seu dono, mas para todo coletivo. A título exemplificativo, pode-se destacar alguns institutos previstos no estatuto civil, e vieram ao encontro da função social em um ambiente urbano: a usucapião *pro labore*, previsto no artigo 1.240¹⁸, e a desapropriação *pro labore*, exposta no artigo 1.228, parágrafo 4º¹⁹. Destacam-se tais institutos pelo relevo e destaque despendido ao instituto da posse, marcada na legislação revogada como um instituto secundário, sempre à sombra da propriedade. A sua relevância para o cumprimento da função social do imóvel urbano fez com que merecesse papel de destaque perante a atual codificação.

2.6.1 Função Social da Propriedade Imobiliária Urbana

Foi na propriedade imobiliária urbana que a questão da função social manifestou-se de forma mais intensa, dentro do campo do direito urbanístico. Para Di Pietro (1997), a Constituição delimitou o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade na área urbana a uma adequação ao Plano Diretor do Município, de modo a obrigar o proprietário do terreno não construído a nele edificar ou proceder ao seu parcelamento e, na área rural, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade.

¹⁸Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁹Art. 1.228 (...) § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

O texto constitucional, providencialmente, indica uma das formas de se atender à função social da propriedade imobiliária urbana, através do artigo 182, parágrafo 2º: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.”

Esta legislação Municipal tem a força normativa, por exemplo, de compelir o proprietário do imóvel urbano que não esteja edificado, não utilizado, ou simplesmente subutilizado, para que promova o seu adequado aproveitamento, como prevê o artigo 182, parágrafo 4º da CRFB/88.²⁰

De acordo com Chalhub:

A Constituição retiraria do titular da propriedade a possibilidade de não-uso da propriedade nas áreas e situações em que o plano diretor da cidade especificar determinado uso para a propriedade, daí resultando que a propriedade ociosa, nas circunstâncias definidas no plano diretor, deixaria de exercer sua função social. Nesse ponto, a faculdade do proprietário de deliberar sobre o aproveitamento de seu terreno urbano cederia passo ao interesse coletivo definido em lei, realçando a perda de importância dos proprietários no papel de protagonistas do processo urbano (CHALHUB, 2000, p. 20).

Os mecanismos expressos na Constituição da República mereciam obter corpo normativo especificado em âmbito infraconstitucional. Vários institutos foram citados, como: a possibilidade de exigir sucessivamente o parcelamento ou a edificação compulsória, a cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e, desapropriar-se o bem 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. Ocorre que nenhum deles pôde ser efetivado até que houvesse alguma regulamentação.

Com isso, no ano de 2001, surge no ordenamento infraconstitucional o inovador instrumento normativo conhecido como Estatuto da Cidade, ou simplesmente, Lei 10.257/01. Além da implementação das medidas especificadas pela Constituição, a mencionada lei condiciona o planejamento adequado do

²⁰Art. 182 (...) § 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.

desenvolvimento das cidades, o planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, ao Plano Diretor, naquelas cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, já tratados em capítulo específico, formam um sistema para atendimento da função social, sobretudo, na utilização dos imóveis urbanos, e de direcionamento de políticas públicas voltadas a esta finalidade.

2.6.2 Função Social da Propriedade Imobiliária Pública

O cumprimento da função social deve ser exigido não só perante a propriedade de titularidade privada. Os bens públicos, como integrante do patrimônio da administração pública, quando utilizados para a prestação de determinada finalidade específica, em atendimento aos interesses da coletividade, também estão submetidos ao cumprimento da função social. Incluem-se os bens públicos de uso especial e os de uso comum. Ocorre que há bens imóveis que integram o domínio público, mas que não são destinados a uma finalidade específica. Estariam, igualmente, submetidos à função social?

A opinião de Lopez y Lopez (1988) é no sentido de que, à medida que há uma aproximação quanto ao tratamento jurídico dos bens públicos dominicais aos bens particulares, e estes estão submetidos ao imperativo da função social, também estariam os bens públicos que não são destinados a uma finalidade específica. Porque a gestão deles, em última instância, é presidida pelo princípio do interesse público que, por definição, informa toda atuação de um ente público.

Mesmo considerando a aproximação quanto ao regime jurídico, não pode, jamais, deixar de acrescer a qualquer modalidade de bem público o adequado atendimento dos fins públicos. Mesmo os bens dominicais não poderão ter um tratamento exclusivamente privado, com objetivos individualistas, não revertendo sua utilização em atendimento da função social.

Mesmo que a administração pública decida por manter o imóvel a fim de obter renda, ou seja, sem nenhuma finalidade pública específica, necessário se faz,

no mínimo, que encontre uma forma de atender a função social, mesmo que tal prática represente caráter eminentemente privatista.

Di Pietro expôs seu posicionamento lembrando, no que tange à propriedade pública:

Jamais se cogitou de a ela estender-se o princípio da função social, pois quando este começou a aplicar-se à propriedade privada, na Constituição de Weimar de 1919, já estava em pleno desenvolvimento a concepção doutrinária que atribuiu os bens públicos à titularidade das pessoas jurídicas estatais, sem prejuízo da finalidade pública que lhes é inerente (DI PIETRO, 1997, p. 57).

De fato, o caráter específico dos bens integrantes do domínio da administração pública deverá, obrigatoriamente, terem destinação voltada ao interesse público, nada mais. Trata-se de uma “predestinação”, e não uma mera opção. Dentro dessa expectativa, a lição de Cretella Júnior:

O traço que distingue, entre nós, os bens do domínio público e os bens dominicais é que ambos participam da atividade da administração pública, que não se vincula a elementos volitivos, mas a um fim. O fim público é, pois, atributo específico dos bens públicos. Nisso diferem dos bens privados, que servem a uma vontade particular (CRETELLA JÚNIOR, 1975, p. 313).

Não há uma liberdade, segundo este posicionamento, mas uma vinculação quanto à utilização do imóvel público. A disposição de seus bens não se faz segundo a vontade do administrador, mas privilegiando o fim público, previsto em lei.

Considerando as várias razões já expostas, é possível admitir a aproximação dos regimes jurídicos dos bens públicos dominicais e dos particulares. Porém, não poderá admitir-se, jamais, afirmar “identificação completa”, justamente por se fazerem presentes elementos distintivos relacionados à finalidade de cada um. Enquanto que este visa satisfazer à vontade do seu titular; aquele tem como meta satisfazer ao interesse público, no caso, o de proporcionar certas utilidades.

Freitas do Amaral reconhece e explica a necessária distinção:

Entende-se geralmente na doutrina portuguesa que a expressão – domínio público – significa tanto uma categoria de coisas, como os de poderes da Administração sobre elas. (...) ou, enfim, quando o público em geral usa as coisas que formam o que de há muito se designa por domínio público – do que sempre se trata, em qualquer caso, é de a Administração pública exercer sobre essas coisas poderes de autoridade, a fim de proporcionar aos particulares certas utilidades que elas são capazes de prestar (AMARAL, 1972, p. 13).

Sob esta perspectiva, domínio público, incluindo os bens dominicais, se apartam dos bens privados não em razão da natureza jurídica dos seus titulares, mas, sobretudo, pelo destinatário das benesses por eles originadas. Com isso, tem-se que o vínculo mantido entre a pessoa de direito público e o bem público tem como meta produzir um fim diverso daquele resultante da relação entre particular e o bem particular, disciplinada pelo direito privado.

O princípio da legalidade estrita obriga a administração pública a mover sua engrenagem, voltada a um determinado fim. Inclui-se no rol das atividades administrativas a utilização de seu acervo imobiliário. Esta relação encontra-se bem realçada por Lima: “a relação de administração é relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente” (LIMA, 2007,p. 63).

Se atualmente a discussão tem como cerne a possibilidade de identificação entre o tratamento que se confere ao bem público dominical e o bem particular, especificamente quanto à submissão da primeira categoria a função social, antes da previsão constitucional deste objetivo, quando o direito patrimonial era exercido com muito mais liberdade e autonomia, não se cogitava, sequer, uma comparação entre as duas modalidades.

Diante das ponderações já realizadas acerca da extensão da função social para o campo público do domínio imobiliário, pode-se concluir que a submissão obrigatória da propriedade ao fim social não é exclusiva aos bens particulares, mas a todo acervo imobiliário que exista em determinado local.

Mais do que uma exigência da lei, a função social é uma garantia constitucional cuja titularidade é exercida indistintamente por todos. Exigir que somente o particular atenda essa garantia, estar-se-ia contrariando expressamente o texto maior, e privando a coletividade o gozo de certas utilidades.

2.7 INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

2.7.1. O Plano Diretor do Município de Palmas

O Plano Diretor é o regramento necessário para a efetivação de políticas públicas voltadas, sobretudo, à habitabilidade do espaço urbano, definindo critérios de ocupação, de utilização dos espaços e de destinação de seus imóveis.

O Estatuto da Cidade apresenta-se como a legislação federal, de aplicação em todo território nacional, porém, descompromissado com a realidade local de cada Município. Não tinha como ser diferente, já que a competência legislativa federal para legislar sobre matéria urbanística reside no campo das normas gerais, cabendo ao legislativo municipal construir sua própria base legislativa quando se tratar de interesses locais.

Portanto, tem-se o Estatuto da Cidade como norma geral e os Planos Diretores Municipais como regramentos específicos, contextualizadores.

O Plano Diretor do Município de Palmas, representado pela Lei Complementar Municipal n. 155, de 28 de dezembro de 2007, através de seus artigos 25, 75, 77 e 78, regulamenta respectivamente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU progressivo) e a Desapropriação Sanção.

2.7.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas de Interesse Social são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades, e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. Representam uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos: as ZEIS Ocupadas, onde já há assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de Vazios, áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS).

Cada Município deve ter pleno conhecimento acerca do processo de ocupação de seus espaços urbanos. Todo planejamento urbanístico carece de prévia ciência de como a cidade é, e está sendo, ocupada. Qual o setor de maior concentração populacional? Qual o setor de melhor infraestrutura? Qual a área que

está subutilizada? Entre outras questões, que deverão ter respostas bem definidas para que se decida como, quanto e onde se deve despende dinheiro público.

A moradia, como já explanado, é uma garantia fundamental que deverá ser proporcionada, sobretudo, pelo Poder Público Municipal, em parceria com as demais esferas e com a iniciativa privada. Porém, deverá ser oferecida de forma a atender outro princípio informativo constitucional: o da dignidade da pessoa humana. Portanto, trata-se da moradia Digna o objeto a ser almejado.

Dentro desta linha, a fim de estabelecer em determinada cidade as Zonas Especiais de Interesse Social, é necessário, inicialmente, realizar um amplo e detalhado levantamento dos vazios habitacionais existentes no Município. Posteriormente, quais destes espaços estão aptos a serem habitados, e definir quais são os vazios que deverão ser demarcados como ZEIS. Elaborar o Projeto de Lei, seguindo-se com sua aprovação junto ao legislativo Municipal.

Este é o caso de um Município que não conta, em seu próprio Plano Diretor, com a incorporação das ZEIS.

2.7.3 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC

Trata-se do instituto previsto no artigo 5º., parágrafo 1º do Estatuto da Cidade, constituindo na obrigação imposta ao proprietário de imóvel situado em área incluída no Plano Diretor que não edifica, subutiliza ou não utiliza imóvel de sua propriedade, dando-lhe um aproveitamento abaixo do mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente²¹.

Considera-se não edificado, o imóvel sobre o qual não foi providenciado qualquer tipo de construção, mais conhecido como “terreno baldio”. Já o imóvel subutilizado é aquele sobre o qual, apesar de existir construção, esta não atinge, sequer, o índice legal permitido. Por derradeiro, o imóvel não utilizado é aquele que, apesar de ter uma construção sobre sua área, esta não é utilizada adequadamente.

²¹Art. 5º Lei Municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

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

II – (VETADO)

Gasparini define:

Parcelamento, edificação ou a utilização compulsórios como determinações de natureza urbanística, previstas em lei Municipal baseada no plano diretor, impostas pelo Município ao proprietário do solo urbano e a outras pessoas por ela alcançáveis, como o são os superficiários e os compromissários compradores com título registrado, cujos imóveis situados em áreas indicadas no plano diretor não são utilizados ou são subutilizados (GASPARINI, 2002,p. 26).

O instituto, apesar de legalmente previsto, depende, para implementação, de previsão específica junto ao Plano Diretor da respectiva cidade, a fim de que nele seja definida área ou áreas sujeitas ao parcelamento. Na lição de Vera Bueno, cabe à lei Municipal:

Especificar, por meio da delimitação da área atingida, as propriedades sujeitas à sanção. Também é ela que definirá, no caso de o plano diretor não o ter feito, os parâmetros para aferição da adequada utilização da propriedade, estabelecendo a obrigação a que o proprietário descumpridor dos ditames legais está sujeito. Cabe, portanto, às várias leis específicas que serão editadas no tempo a concretização do plano diante de uma dada realidade fruto da dinâmica das cidades. São elas que devem 'fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação', observados os parâmetros determinados pelo Estatuto da Cidade (BUENO, 2003,p. 35).

Ainda complementado o complexo legal para que o instituto em tela seja aplicado, a mesma lei Municipal – Plano Diretor – deverá fixar o que seja imóvel com coeficiente inferior ao mínimo, conforme exige o parágrafo 1º, do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Considerando o teor normativo do Estatuto da Cidade, especificamente quanto ao que esta mesma norma já prevê como hipóteses de cabimento do instituto em tela - Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – indaga-se quanto a possibilidade do Plano Diretor, lei Municipal, inovar, produzindo novas hipóteses de aplicação, podendo ser enquadradas como não atendedores à função social da propriedade imobiliária.

Não obstante esta possibilidade, coube ao Estatuto disciplinar o procedimento para a aplicação dos institutos do Parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Deve, o proprietário, ser notificado previamente pelo Poder Municipal, a fim de que aproveite adequadamente o seu imóvel mediante a realização do comportamento por ele determinado, que, nos termos do Estatuto da Cidade, pode ser a edificação, o parcelamento ou a utilização.

De acordo com Oliveira:

Constatado que o imóvel está sendo subutilizado, o proprietário será notificado para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis (parágrafo 2º, artigo 5º). A notificação é feita por servidor Municipal ao proprietário do imóvel ou, sendo pessoa jurídica, na pessoa de quem tem poderes de gerência ou administração (inciso I, do parágrafo 3º), ou por edital, quando frustrada a tentativa de notificação pessoal (inciso III). Nada impede, no entanto, que venha a ser feita pelo Cartório de Títulos e Documentos ou por via judicial. O que importa é a ciência efetiva do ato e não a forma ou por quem é feita a notificação (OLIVEIRA, 2005,p. 35).

Por se tratar de um verdadeiro procedimento administrativo, através do qual, o não cumpridor da função social possa sofrer imposição de medida impositiva, necessário que antes mesmo da expedição da notificação já mencionada, o mesmo Poder Executivo Municipal se municie de elementos que demonstrem a situação alegada. Ou seja, deverá ser constatado previamente a não utilização ou a subutilização do imóvel, devendo, portanto, estar comprovada antes da expedição do referido ato.

Bueno (2003) opina em desfavor desta exigência, considerando o texto literal da lei, ou, melhor dizendo, a ausência de texto legal expresso que preveja tal exigência. Para ela, não haveria prejuízo para o proprietário, que teria oportunidade para defender-se contra o argumento de subutilização antes de sofrer qualquer prejuízo.

Porém, quanto à notificação, retrata apenas a intenção do Poder Público Municipal em oferecer ao proprietário a oportunidade de realizar voluntariamente o adequado aproveitamento do imóvel, segundo regras instituídas pela legislação Municipal, no prazo nela fixado, que, no entanto, por força do disposto no art. 5º, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade²², não pode ser inferior a um ano. Atendido o teor da notificação dentro do prazo concedido, o proprietário deverá comprovar ao Poder Público Municipal o cumprimento da obrigação, protocolizando o seu projeto no órgão Municipal competente. Se aprovado, terá ainda o prazo de dois anos, para iniciar as obras.

²²Art. 5º [...]

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão Municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

2.7.4 Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU Progressivo

O Município detém competência legislativa para incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, que encontra previsão expressa no Código Tributário Nacional, artigos 32 a 34, além de sua fundamentação prevista no artigo 156, I, da Constituição da República. Trata-se de tributo que incide sobre a propriedade territorial urbana, podendo o sujeito passivo ser proprietário ou possuidor de imóvel localizado na área urbana do Município.

O seu caráter extrafiscal se expressa através de sua alíquota progressiva. Tal ocorrência se apresenta como um instrumento de realização de política urbana. Encontra-se previsto na Constituição da República e no Estatuto da Cidade, e consiste na cobrança de alíquota progressivamente maior, no caso de o proprietário não cumprir a obrigação imposta pela Municipalidade de parcelar ou edificar o imóvel, adequando-o às diretrizes do Plano Diretor.

O artigo 182, parágrafo 4º, inciso II da Constituição da República permite ao Município impor adequado aproveitamento da propriedade urbana, autorizando a cobrança de IPTU progressivo.

Já o Estatuto da Cidade traz a progressividade do IPTU nos seus artigos 7º e 8º do Estatuto da Cidade²³, regulamentando o próprio dispositivo constitucional. Autoriza o aumento progressivo da alíquota até o prazo de cinco anos consecutivos, não excedendo duas vezes o percentual da alíquota relativa ao ano anterior, respeitando o limite máximo de quinze por cento. Ou seja, caso o Município aplique o limite máximo permitido, a alíquota progressiva não poderá ultrapassar a quinze por cento (15%) do valor tomado como base de cálculo para a cobrança do imposto, no caso o valor venal, conforme determina o artigo 33 do Código Tributário Nacional.

Não obstante se tratar de medida extrema, ou seja, só após a concessão de 05 anos para que a função social finalmente seja atingida, a manutenção da alíquota máxima poderá ser mantida por prazo indeterminado, ou seja, permanecerá enquanto o proprietário desatender à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar

²³ Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

adequadamente o bem imóvel, conforme prevê o artigo 7º, parágrafo 2º do Estatuto da Cidade.

2.7.5 Desapropriação Sanção

Não se trata aqui de uma nova medida punitiva prevista pelo Estatuto da Cidade, mas apenas um desdobramento do não atendimento da punição que é a progressividade do IPTU.

Com isso, o artigo 8º do Estatuto da Cidade, em disciplina do artigo 182, parágrafo 4º, III da Constituição da República, determina que a desapropriação-sanção do direito de propriedade incidente sobre imóvel urbano nos casos em que, mesmo tendo sido estabelecida a cobrança por mais de cinco (5) anos do IPTU progressivo, o proprietário mantém-se inerte e não cumpre a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar adequadamente o imóvel.

Como a competência constitucional para a criação e cobrança desta modalidade tributária, cabe igualmente a este ente a legitimidade para a realização da desapropriação-sanção do imóvel que não realiza sua função social. Trata-se de poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade, ou seja, o Poder Público Municipal que irá decidir-se quanto a desapropriação ou não do imóvel. Por esta razão, a desapropriação-sanção acaba por ser atuação privativa do Município.

Como qualquer desapropriação, haverá indenização do proprietário. Ocorre que a modalidade e a forma de prestação encontram-se prevista parágrafo 2º do artigo 8º, do Estatuto da Cidade²⁴, e difere das demais modalidades de desapropriação.

O referido valor deverá representar o valor de cálculo do IPTU, no caso o valor venal do imóvel, descontada eventual valorização decorrente de obras realizadas pelo Poder Público na área de localização do imóvel, após a notificação para que o proprietário parcele, edifique ou utilize adequadamente o imóvel.

²⁴Artigo 8º. [...]

§ 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.

Interessante notar que ao desapropriar o imóvel que não estava cumprindo sua função social, e ainda insistiu em assim permanecer por mais de 05 anos ininterruptos, ao passar para a esfera de propriedade da Administração Municipal, não o desonera da obrigação de dar ao imóvel aproveitamento compatível ao expresso no Plano Diretor, conforme se verifica pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 8º.²⁵

Nesse encargo de atuar na administração do imóvel recém-desapropriado, o Estatuto da Cidade permite ao Município que opte por transferir a terceiros a obrigação de aproveitar adequadamente o imóvel, valendo-se, para tanto, dos institutos da concessão de uso de bem público ou da alienação, mediante procedimento licitatório (artigo 8º, parágrafos 5º e 6º, do Estatuto da Cidade)²⁶.

2.7.6 Consórcio Imobiliário

Trata-se do instrumento criado pelo Estatuto da Cidade para aplicação em áreas sub ou inutilizadas pertencentes a particulares, viabilizando a atuação, em parceria, do proprietário e o Poder Público Municipal, a fim de que seja implementada, ou aperfeiçoada, infraestrutura urbana.

No Consórcio Imobiliário o proprietário transfere para o Poder Público Municipal um imóvel e este se responsabiliza por executar as obras de infraestrutura e urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública), parcelamento ou até a construção das habitações. Em troca, o proprietário do terreno ganha alguns lotes das obras. Os demais lotes ou unidades habitacionais ficam para o Poder Público, que poderá comercializá-los, cedê-los ou utilizar qualquer modalidade para atender a população que necessita de habitação.

Este instrumento também pode ser utilizado em conjunto com o IPTU Progressivo no Tempo: o proprietário transfere as obras de urbanização ou

²⁵ Artigo 8º. [...]

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

²⁶ Artigo 8º. [...]

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

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

edificação para o Poder Público quando estiver sujeito ao IPTU Progressivo no Tempo. Além desta utilidade, pode induzir e viabilizar a utilização de terrenos estratégicos para o desenvolvimento do município, urbanizando e edificando áreas específicas, para que, com isso, aumente a oferta de terra urbanizada para classes populares e viabilize empreendimentos quando o proprietário não possui condições de sozinho fazê-los. Sua efetivação pode se dá pelo próprio Plano Diretor do Município ou por Lei específica.

CAPÍTULO 3 - O MUNICÍPIO DE PALMAS-TO (1989 – 2012) E O DESCUMPRIMENTO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA DIGNA

O texto constitucional demonstra a alteração de paradigma quando se está diante do direito de propriedade. A autonomia, liberdade e independência, que marcaram a relação entre o Bem Imóvel e o proprietário, deixou de representar a regra, para aceitar mitigações em diversas situações.

O Município de Palmas é apresentado aos demais Municípios da Federação como sendo a única capital de um Estado criado após a vigência da CRFB/88. No entanto, os 23 (vinte e três) anos de fundação, completados no ano de 2012, todos sob a tutela da CRFB/88, não foram suficientes para ocupação adequada dos espaços urbanos. Trata-se de um privilégio que ainda não foi aproveitado.

Os institutos previstos no Estatuto da Cidade, efetivadores da imposição constitucional, se apresentam como caminhos oferecidos às cidades, sobretudo àquelas que ainda estão em fase de formação. Para a Cidade de Palmas, necessário se faz a implantação dos principais instrumentos previstos naquele texto. Ocorre que adaptações são necessárias, frente à atual divisão de titularidade, a presença do Poder Público Estadual como forte detentor de titularidade imobiliária em áreas centrais da cidade, a existência de grandes vazios populacionais nas áreas já dotadas de infraestrutura, e a expulsão da população menos favorecida financeiramente para as áreas periféricas.

3.1 A CRIAÇÃO

Coube à recém-criada Constituição do Estado do Tocantins estabelecer o Município de Palmas como capital deste Estado da federação, através de determinação expressa no seu artigo 3º.²⁷

A data de sua criação também já estava pré-determinada pelo mesmo texto constitucional, através dos Atos de Disposições Transitórias, artigo 3º.²⁸, assim como sua localização.

²⁷CE - Art. 3º. Palmas é a Capital do Estado.

Considerando que a criação do Estado do Tocantins se deu instantaneamente com a promulgação da Constituição da República de 1988, em 05 de outubro, durante aproximadamente 1 ano e 3 meses, o centro administrativo do Estado do Tocantins encontrou-se provisoriamente estabelecido na cidade Miracema do Tocantins, distante cerca de 70 quilômetros de Palmas.

Ocorre que esta definição não fez parte de um planejamento oriundo da criação do Estado, mas como resultado de uma acirrada disputa política que se estabeleceu entre as principais cidades que já se faziam presentes no território, sendo referência em suas respectivas regiões.

Observe-se na figura 1, como se localizam as principais cidades do recém-criado Estado do Tocantins dentro do seu território:

Figura 1 - Localização das principais cidades do Estado do Tocantins logo após a sua criação



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012

²⁸ADCT - Art. 3º. No dia 1º de janeiro de 1990 a sede do Governo do Estado do Tocantins será transferida para a cidade de Palmas sede do Município do mesmo nome, que tem como Distritos: Taquaralto, Taquarussu e Canela.

O Município de Araguaína, localizado no extremo norte do Estado, e o Município de Gurupi, ao sul, foram os entes que protagonizaram esta disputa, ainda tendo a possibilidade de Miracema, que já sediava o governo provisório.

A localização geográfica das duas principais cidades do Estado foi decisiva para a exclusão de ambas. Araguaína, por sofrer forte influência do sul do Estado do Pará, e sul do Estado do Maranhão; Gurupi, por ser fortemente influenciado pelo Estado de Goiás, cujos laços políticos acabaram de ser rompidos; Miracema, apesar de se encontrar equidistante, não detinha qualquer infraestrutura (LOPES, 1996; BARBOSA, 1996).

Sendo assim, definiu-se que seria estabelecida uma área dentro do território tocantinense, de preferência central, na qual seria criada a capital tocantinense. Com este intuito, foi identificado por técnicos vinculados ao Governo Estadual um local situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à construção da capital.

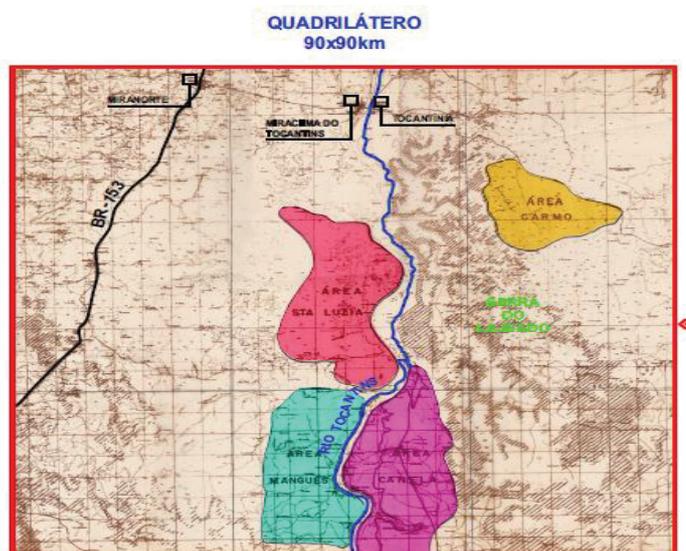
Posteriormente, foi encaminhado à Assembleia Constituinte do Estado o mapa desta mesma área, constando sua localização exata, assim como a definição de aspectos relacionados à topografia, hidrografia, paisagem, disponibilidade de infraestrutura, entre outros. A partir disso, aquela casa acabou por definir quatro áreas, como possíveis locais para implantação de cidade do porte de capital de Estado.

O Rio Tocantins servia de referência. Duas delas situavam-se à margem esquerda e outras duas, na margem direita do Rio. Foi quando, novamente, surgiram correntes políticas defendendo a escolha para cada uma das opções, sob os mais variados fundamentos.

O argumento mais contundente teve como pressuposto a pré-existência da rodovia Belém-Brasília, à margem esquerda do Rio Tocantins, que acabou por beneficiar consideravelmente as cidades que se colocaram daquele lado. Por outro lado, teve como consequência, o esvaziamento das cidades mais antigas da região, que já estavam à margem direita.

Observe, na figura 2, o mapa da região que representava como solução para o conflito político, restando definir a margem do rio que seria agraciada:

Figura 2 - Localização das principais cidades do Estado do Tocantins logo após a sua criação



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012

Figura 3 - A localização do quadrilátero dentro do Estado do Tocantins



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012

Enfim, a definição saiu de uma comissão especialmente formada para tal, fortemente influenciada pelo então chefe do executivo Estadual. Sendo escolhida uma área representada por um quadrilátero, situadas nos municípios de Taquaruçu do Porto e Porto Nacional, em uma faixa de terra situada entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela.

Apesar de se tratar de uma região pouco habitada, havia certa influência de uma rede de cidades tradicionais, como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, que teriam o seu desenvolvimento acelerado por estarem próximas da capital, além de servirem para o fornecimento de matéria prima e mão de obra para a construção da nova capital.

Em dezembro de 1989, através da Lei Municipal 028/89, o recém-criado Município de Taquaruçu do Porto foi transformado no Município de Palmas. Este mesmo texto legislativo foi o responsável pela criação dos distritos de Taquaruçu, Taquaralto e Canela.

Importante destacar este curto texto legislativo:

Art. 1º - É transferido a sede do Município de Taquaruçu do Porto para a localidade de Palmas.

Art. 2º - Fica autorizado o Chefe do Poder Executivo Municipal a tomar as providências para cumprir o disposto no art. 1º desta Lei, antes da Instalação da Capital do Estado.

Art. 3º - Fica autorizado o chefe do Poder Executivo Municipal a abrir créditos suplementares, provenientes de receitas diversas e de excesso de arrecadação, para atender às despesas constantes desta Lei.

Art. 4º - Ficam criados os Distritos de Taquaruçu, Taquaralto, e Canela, com limites e confrontações a serem definidos em Lei Municipal, nos termos do inciso XIV, do art. 58, da Constituição Estadual.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Assim ficou definido o perímetro da nova capital, quando foi lançada a pedra fundamental de construção em 20 de maio de 1989²⁹.

²⁹20 de maio de 1989 ficou conhecida como a data de fundação de Palmas, sendo feriado estadual. A escolha do dia 20 de maio como marco para o lançamento da pedra fundamental de Palmas não foi arbitrária, está revestida de um significado simbólico. Essa data remete ao dia em que, em Porto Nacional, no ano de 1956, fora realizada uma representativa manifestação em torno da Proclamação de Autonomista do Tocantins, um movimento que reivindicava àquela época a criação do Estado do Tocantins e fora liderado pelo Juiz Feliciano Machado Braga e por Osvaldo Ayres da Silva. Há, claramente, uma tentativa de apropriação simbólica dessa data para o estabelecimento de relações identitárias. Para um estudo mais detalhado sobre esse movimento da década de 1950, bem como a criação do estado do Tocantins em 1988, ver: CAVALCANTE, Maria do Espírito S. O Discurso Autonomista do Tocantins. Goiânia: Ed. da UCG, 2003.

Figura 4 - Divisão distrital do Município de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas 2012

3.2 O PROJETO

A região onde se encontra o Município de Palmas é caracterizada, sobretudo, pela vegetação de cerrado, marcada por uma região montanhosa à margem esquerda, e o rio Tocantins à margem direita. Portanto, com limites bastante definidos.

É formado por uma faixa de terra em sua maioria plana, estendendo-se por uma distância média de 15 km entre as duas margens, como já mencionado, entre o Rio Tocantins e a encosta da Serra do Lajeado.

O Rio Tocantins, já bastante conhecido no cenário nacional, representa um dos mais importantes da bacia amazônica. Nasce em pleno planalto central, e desemboca no Rio Amazonas. No ano de 2002, foi represado na região de Palmas e outras cidades próximas, para a formação do reservatório que abastece a usina Luís Eduardo Magalhães, sediada no Município de Lajeado e cerca de 40 quilômetros da cidade de Palmas.

Atualmente, o lago e a serra do Lajeado formam uma barreira natural no sentido leste-oeste, lembrando que esta é protegida por formar uma reserva

ecológica Estadual, atingindo altitudes máximas que ultrapassam 600 metros em relação ao nível do mar³⁰.

O projeto de implantação da capital tocantinense, confeccionado por técnicos urbanísticos, levaram em consideração diversos aspectos, como a distribuição dos espaços habitacionais, centros industriais, locais destinados ao comércio, e o centro administrativo.

A área designada para implantação do plano básico encontra-se situada entre os ribeirões Água Fria (Norte) e Taquaruçu Grande (Sul). Esta região foi designada para ser a área urbana de Palmas, contando com 11.085 hectares e capacidade para abrigar cerca de 1,2 milhões de habitantes (LOPES, 1996; BARBOSA, 1996).

Também no projeto originário, outras duas áreas – ao Norte do Ribeirão Água Fria, com 4.625 hectares, e ao Sul do Ribeirão Taquaruçu, com 4.869 hectares – foram reservadas à futura expansão da cidade, quando necessária (LOPES, 1996; BARBOSA, 1996).

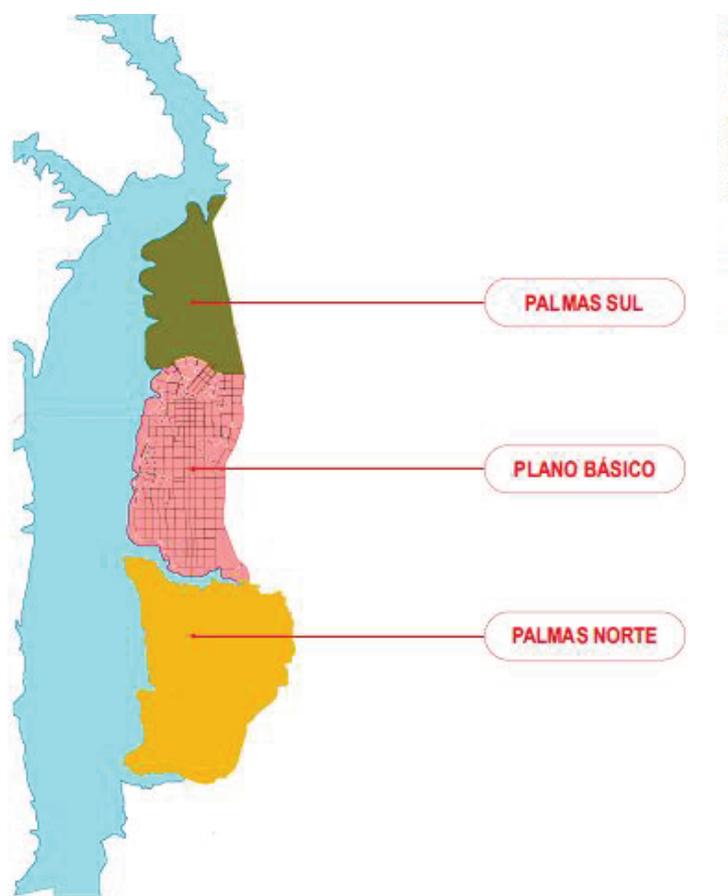
Pode-se concluir, portanto, que o planejamento do Município de Palmas teve como objetivo fazer com que a área considerada urbana fosse habitada, com um reserva populacional significativa, para só então, quando aquele espaço não fosse mais suficiente, seriam incorporados no espaço urbano áreas para expansão da cidade.

A divisão do território da cidade de Palmas pode ser representada pela figura 5:³¹

³⁰Plano de Manejo – Encarte 4 da APA Serra do Lajeado

³¹Caderno Palmas-Sul

Figura 5 - Divisão do território da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012

Do ponto de vista da identificação da cidade, o Projeto Original propõe como:

- **Palmas Centro:** a área urbana do Plano Diretor de Palmas, hoje Área de Urbanização

Prioritária I, constante da Lei do Macrozoneamento;

- **Palmas Norte:** a área de expansão norte do Plano Diretor de Palmas, que correspondente hoje à Área de Urbanização Restrita I constante da Lei do Macrozoneamento;

- **Palmas Sul:** a área de expansão sul do Plano Diretor de Palmas, correspondente hoje à Área de Urbanização Prioritária II, Área de Urbanização

Restrita II e Área de Urbanização Preferencial, constantes da Lei do Macrozoneamento.³²

Observado via satélite, apresenta-se da seguinte forma:

Figura 6 - A cidade de Palmas, na sua criação, vista por satélite



foto 1 - Aerofoto Palmas Sul (Taquaralto - 2001)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

3.3 A OCUPAÇÃO PROGRESSIVA DO PERÍMETRO URBANO

O Memorial descritivo do Plano Diretor de Palmas discrimina que o planejamento da cidade de Palmas deve ser compreendido a partir de uma premissa básica, emanada pela própria concepção da cidade. Este conceito original determina que tanto na estrutura básica, como em sua implantação, ocorrem em dois níveis distintos de tratamento: um todo e outro das partes específicas de cada área, este último a ser destacado em cada caso do conjunto da cidade.

³² Caderno de Palmas Sul

O tratamento geral do todo consubstancia em um Plano Diretor no qual são fixadas as diretrizes gerais de urbanização. O tratamento específico corresponde aos projetos de obra de urbanização ou edificação conforme o caso, e nesse nível serão estabelecidas as condicionantes de loteamento e de projetos de edificações de forma diferenciada, conforme cada caso.

A escolha por esta dinâmica de planejamento visa proporcionar um adequado ordenamento da cidade, quanto a sua ocupação, já que seriam proporcionadas regras de utilização dos imóveis em conformidade com a demanda populacional, e com as condicionantes surgidas ao longo do desenvolvimento da cidade. Trata-se de um padrão de flexibilidade, considerada no projeto como fundamental para o seu desenvolvimento.

Com isso, concedeu-se a possibilidade de ocupar espaços urbanos de forma diferenciada, dentro dos princípios do Plano Diretor, comum a todos eles, que resulta a diversidade necessária ao desempenho das diversas funções, tanto em um mesmo momento, em partes diferentes da malha urbana, como ao longo do tempo de sua implantação, aí obedecidos preceitos básicos que assegurem uma identidade a todo o processo.

No momento em que foi desenhado o projeto, o Município havia sido dividido em quatro Regiões, dentro do chamado “Plano Básico”: Região Noroeste, representado pela sigla ARNO; Região Sudeste, representada pela sigla ARNE; Região Sudoeste, representada pela sigla ARSO; Região Sudeste, representada pela sigla ARSE. Essas quatro áreas deveriam abrigar todas as habitações urbanas de Palmas em seus primeiros anos de construção.

Dentro do plano básico da cidade, como já especificado, foi planejado o sistema de quadras, semelhante ao projeto de Brasília. Considerando a área total de cada quadra, e a dos imóveis residenciais (lotes unifamiliares e multifamiliares). A quadra padrão tem cerca de 700x700 metros (LOPES, 1996; BARBOSA, 1996). Assim ficam dispostas:

Figura 7 – A estrutura de cada quadra dentro da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

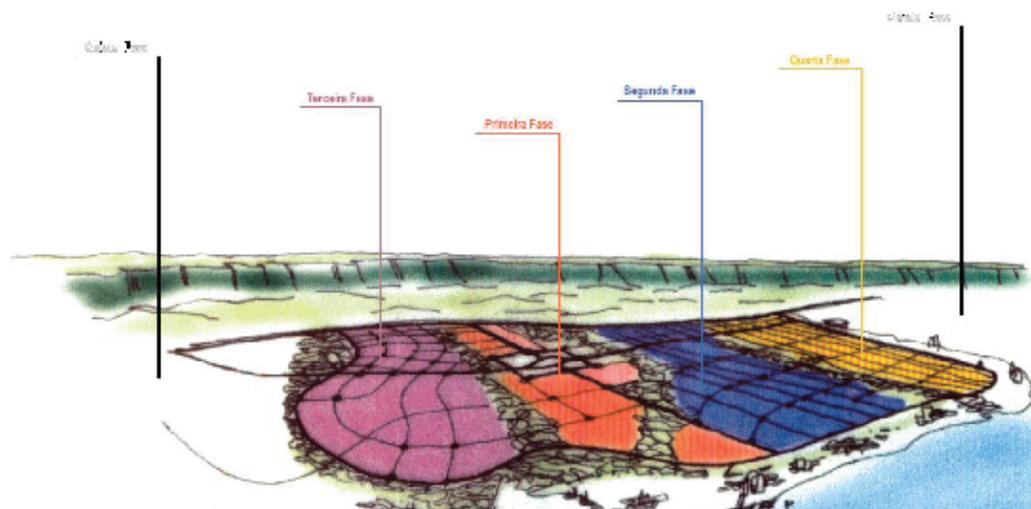
As vias confrontantes com os limites das quadras formam um sistema de circulação arterial, enquanto dentro de cada quadra os loteamentos particulares progressivos vão definindo um sistema de arruamento vicinal com alamedas.

Segundo o projeto, a estruturação do interior de cada quadra, se daria em momento oportuno e proporcionalmente ao crescimento populacional da cidade. Porém, mesmo nos dias atuais, ainda se fazem presentes várias quadras constantes do plano básico que ainda não foram sequer microparceladas.

A infraestrutura urbana da cidade foi construída, inicialmente, nas áreas centrais, considerando a proximidade do centro administrativo. Com a ocupação gradativa destes espaços, e o aumento da demanda por imóveis habitacionais e comerciais, novas quadras mais distantes passariam a ser estruturadas. A partir da total ocupação do Plano Básico, partiria para o setor Norte (área de expansão). A etapa seguinte seguiria o rumo sul do mesmo plano (área de expansão). Este modelo de desenvolvimento da malha urbana permitiria o desenvolvimento da cidade de maneira uniforme, possibilitando que muitas localizações ao longo dos eixos

principais possuíssem características centrais. As etapas seriam graduais, proporcionais à ocupação das áreas prioritárias:

Figura 8 - As etapas de ocupação populacional dentro do território da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas 2012

Segundo o projeto, o plano básico, com já definido, mais a área de expansão, Região Norte e Sul, que englobaria os distritos de Taquaralto e Taquaruçu, seriam suficientes a abrigar uma população próxima a 2 milhões de habitantes. Porém, esta não foi a dinâmica que se efetivou quando a demanda populacional foi crescendo. Segundo o próprio Município, em relatório apontado no ano de 2002:

A estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pela pressão do mercado imobiliário. Os mecanismos de formação de preços e de acesso à terra dirigiram boa parte da demanda por moradia sobretudo para os bairros-satélites de Taquaralto e das Aurenys situados fora do plano básico (FERREIRA, 2002. P. 34).

Atualmente, 23 anos de sua criação, o Município de Palmas conta com aproximadamente 230.000 habitantes, sendo que destes, quase a metade residem fora do chamado “plano básico”, como originariamente designado³³.

Considerando o projeto original, se tudo ocorresse conforme planejado, a cidade de Palmas teria o seguinte aspecto ainda no ano de 2010:

Figura 9 - Ilustração de como seria a cidade de Palmas, quanto a sua ocupação, se as etapas do projeto original fossem seguidas

³³Censo 2010 - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

O descumprimento desse modelo de implantação acarretou um descompasso entre o crescimento e a instalação de serviços públicos e infraestrutura, além de emergirem questões sobre a ocupação dos lotes.

3.4 A TITULARIDADE IMOBILIÁRIA ORIGINÁRIA

Para entender a atual situação imobiliária de Palmas, imperioso se torna conhecer a forma como se “distribuiu” a titularidade dos imóveis quando da criação da capital.

A história, mais uma vez, torna-se protagonista. Sabe-se que o Município de Palmas foi criado em uma área que integrava território de algumas Municipalidades, dentre elas, do recente Município de Taquaruçu do Porto. Não sendo possível a organização de pleito eleitoral a fim de se providenciar a escolha do 1º prefeito da capital tocantinense, através da Lei oriunda do Legislativo do Município de Taquaruçu do Porto, número 028/1989, foi designado tal posto ao então prefeito eleito deste Município. Este, portanto, deveria exercer o mandato até que se realizassem eleições municipais em consonância com os demais pleitos em âmbito nacional.

Considerar tal fato se torna relevante para compreensão da relação do Município de Palmas, quando da sua criação, com o Poder Público Estadual. Em

razão da ausência completa de estrutura administrativa, coube ao ente Estadual a tarefa de implantar e gerenciar praticamente toda construção da estrutura básica da cidade.

O ente Estadual foi o responsável pela desapropriação de toda área onde atualmente se situa a capital tocantinense, aproximadamente 23 propriedades. Por esta razão, os imóveis urbanos de Palmas passaram a integrar sua esfera patrimonial. As primeiras ocupações urbanas foram inteiramente definidas pelo ente Estadual, já que os imóveis mais próximos à organização administrativa, onde concentrava a maioria da população urbana, eram de propriedade daquele ente.

O grande problema é que, nesse jogo, apenas alguns agentes têm acesso às suas normas, e conseqüentemente, só estes podem alterá-las, não coincidindo, necessariamente, com os interesses da maioria da população. A ação desses agentes se faz dentro de um marco jurídico que legitima suas atuações. No entanto, esse marco não é neutro e reflete o interesse de um ou mais grupos dominantes no tecido urbano (SILVA, 2003).

Antes de adentrar a esta questão, mais política do que propriamente técnica, deve ser levada em consideração um importante fator, com grande influência nos primórdios da ocupação urbana. As desapropriações movidas pelo ente Estadual para formação do tecido urbano de Palmas, em grande parte, resultaram em conflitos jurídicos causados por desacordos financeiros. Ou seja, os valores oferecidos pelo Estado não correspondiam aos esperados pelos proprietários dos imóveis desapropriados. Este fato resultou em atrasos e, em alguns casos, inviabilizou o uso imediato de alguns imóveis, o que acabou por incentivar a especulação imobiliária, gerando grande valorização.

Desconsiderando este fator, o Estado continuava sua política habitacional, porém, descumprindo as sugestões realizadas pelos idealizadores do projeto original, abandonando, por completo, o que havia sido estipulado, em especial, quanto à "ocupação por etapas".

Segundo Silva (2003), a urgência de implantação da máquina administrativa, estrutura e acomodação para os servidores, fez com que o Governo do Estado abrisse frentes de ocupação de maneira diferente daquela que fora planejada pelos técnicos. Áreas até então distantes, com as quadras ARSE 51 e ARSE 72 foram

doadas para servidores de baixo escalão do Governo Estadual, e para alguns migrantes, com subsídios. A área central acabou ficando para o primeiro escalão do governo, representantes do Poder do Estado e empreendedores particulares. Por exemplo, a ARSE 14 foi destinada aos Deputados Estaduais.

Esta descontinuidade na implantação acabou gerando grandes vazios, tendo como consequência o deslocamento de infraestrutura necessária para atender as principais condições de habitabilidade.

A política habitacional descompromissada com o projeto original e a política desregrada de favorecimento, seja para parcela privilegiada de ocupantes de cargos do Poder, causaram forte pressão populacional quando os movimentos migratórios se intensificaram. Entre os anos de 1991 a 1994, diversas áreas da cidade foram invadidas, sendo a Vila União um importante exemplo. Estas áreas ficavam localizadas dentro do quadrilátero da parte norte da cidade.

Posteriormente, com a sedimentação de uma forte “propaganda”, objetivando atrair pessoas de todos os lugares do país, outras regiões da cidade também sofreram a mesma pressão. Daí resultou invasões para ocupação de algumas quadras, como as que ocorreram nas ARSE 24, ARSE 65 e ARSE 75, todas situadas na parte Sul, além das quadras do entorno da então residência oficial do governo, na parte Leste.

Outra prática equivocada do Poder Público Estadual foi o critério utilizado pelo mesmo para dispor das áreas urbanas. O ente Estadual criou órgão específico designado para realizar a venda dos imóveis estaduais a particulares. Inicialmente foi chamado de Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS, depois transformada em Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - AD TOCANTIS. O particular interessado na aquisição de um imóvel urbano pertencente ao ente público Estadual se dirigia até o referido órgão, e, mediante escritura pública, em sua maioria, formalizava a compra e venda. O momento da transferência da propriedade, com o registro imobiliário, dependeria da forma de pagamento.

Como já mencionado, o próprio Estado definia a quadra que teria os seus imóveis comercializados, realizando a urbanização em conformidade com estas ocupações. Porém, tal política acabou por proporcionar situações que

representariam verdadeiros desastres para o futuro desta cidade. Pode-se elencar, por exemplo, a venda de vários imóveis para poucos titulares, possibilitando a concentração de bens dentro da mesma esfera dominial. Dentre as consequências de tal prática, tem-se a permanência de quadras centrais sem qualquer tipo de infraestrutura, já que tal encargo passou a ser do titular de seu domínio, e este prefere aguardar valorização.

Outro fator prejudicial foi a prática da chamada “dação em pagamento” de imóveis antes pertencentes ao Estado, em pagamento de serviços de infraestrutura realizados na capital. Com isso, aquelas empresas responsáveis pela edificação dos prédios públicos, avenidas e outros bens, ao serem remunerados através da transferência de bens imóveis, também se transformaram em grandes proprietários de imóveis. Tal fato, assim como o exemplo anterior, fez com que a propriedade de quadras inteiras permanecesse sem qualquer infraestrutura.

Tais situações prejudicaram sobremaneira o projeto inicial de ocupação do espaço destinado ao “Plano Básico” de Palmas, que deveria ter sido realizada proporcionalmente ao crescimento da população, e à medida que as quadras mais centrais fossem sendo ocupadas. Tal planejamento poderia ter sido executado, caso o Estado mantivesse sob o seu domínio estas mesmas áreas. No entanto, várias quadras centrais foram adquiridas exclusivamente por particulares, sendo que a grande maioria não teve interesse em realizar a venda de tais bens, visando obter um valor maior à medida que a cidade se desenvolvesse.

O Poder Público Municipal, por sua vez, não pôde participar decisivamente deste processo de ocupação, pois não detinha a titularidade. Com a ausência de imóveis centrais disponíveis para venda, a oferta de bens não conseguiu acompanhar o crescimento populacional. O que ocasionou elevação nos preços dos imóveis centrais. Tal fato fez com que grande parcela da população, não tendo condição financeira em manter moradia nas proximidades dos centros administrativos, fosse se estabelecendo em áreas periféricas, ou seja, fora dos limites estabelecidos para o “plano básico”, tanto na região sul, quanto na região norte.

Historicamente, verifica-se que o Poder Público Municipal praticamente nunca pôde influenciar, direta ou indiretamente, na forma de ocupação das áreas centrais de Palmas, quando, constitucionalmente, é titular do encargo de efetivação

de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano, por representar “interesse local”.

3.5 O CRESCIMENTO POPULACIONAL E A CONCENTRAÇÃO HABITACIONAL

Desde sua criação, o Município de Palmas se encontra entre aqueles que mais crescem, proporcionalmente, em população, no Brasil. Os habitantes que coabitam o tecido urbano de Palmas, oriundos, em grande parte, da migração regional experimentada pelo estado, formam uma sociedade marcada pela multiplicidade cultural.

A oferta de cargos públicos, mediante realização de concursos de grande porte, a construção civil, assim como o setor de serviços, sempre atraíram pessoas das mais diferentes regiões do país. No início da cidade, destacou-se, sobremaneira, a chegada de pessoas oriundas dos Estados de Goiás, Maranhão e Pará, em decorrência da proximidade. Com o passar dos anos, esta “hegemonia” foi desaparecendo, se fazendo presente pessoas de vários estados da federação.

Por um lado, tiveram aqueles que se dirigiram em razão de aprovação em concurso público, transferências de seus vínculos empregatícios, realização de novos investimentos, todos, literalmente, apostando no crescimento e desenvolvimento da cidade. Além dos profissionais liberais, em busca de novos mercados, onde a concorrência ainda não se apresentava no mesmo porte de seus locais de origem.

Por outro lado, houve grande parcela de migrantes atraídos simplesmente por uma esperança de encontrar vida digna, diferente daquela que possuíam em seu local de origem. Este “novo palmense” veio para compor a carência que se fazia presente, sobretudo, no setor de construção civil e serviços.

Quando se analisa a ocupação dos espaços urbanos de Palmas, mesmo nos primórdios de sua existência, conclui-se que sempre houve uma distância física entre os dois grupos de migrantes acima especificados, o privilegiado recém-instalado nas áreas centrais, bem estruturadas, e o destituído de recursos financeiros ou emprego estável relegado à periferia.

Pois bem, pode parecer algo comum frente a outros Municípios brasileiros, mas não quando se está diante de uma cidade recém-inaugurada, sob a égide da Constituição da República de 1988, que elevou ao patamar de princípio informativo a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade.

Trata-se de uma capital que contou com significativos investimentos oriundos da União e do próprio Estado, e que deveriam ter sido gastos com a construção de infraestrutura urbana, necessária para abrigar, mesmo que inicialmente, sua população, de forma digna.

O acesso aos serviços públicos já estabelecidos, e à infraestrutura gratuita já sedimentada, se tornou privilégio daqueles que conseguiram fixar moradia na região central da cidade. Trata-se justamente de parcela da população que não necessita de gratuidade destes serviços. Enquanto os verdadeiros necessitados se encontram fixados em locais onde não há a mínima presença da esfera estatal.

Não é comum imaginar que uma cidade com projeto urbanístico iniciado há pouco mais de duas décadas, já vivencie problemas habitacionais tão antigos, típicos de capitais tradicionais.

Em que pese o fato de se observar em Palmas a repetição de determinadas experiências mal sucedidas, ocorridas em outras capitais brasileiras, no tocante ao planejamento urbano, sua pouca idade ainda possibilita modificações nessa realidade. A jovialidade e a existência de grande espaço territorial em área central da cidade ainda inabitado conferem excelente cenário para a concretização de medidas voltadas a concretização de um ambiente urbano de qualidade.

Além dessas condições visualizadas no ambiente urbano de Palmas, o que a difere das outras capitais brasileiras, faz-se imperioso ressaltar, é o fato de que foi a única criada sob a égide da Constituição da República de 1988. Isso faz com que seja uma cidade gerada e, sobretudo, expandida debaixo de uma atmosfera jurídica, referente ao planejamento urbano, que não sombreavam outras capitais brasileiras em seus primeiros anos de formação.

Os artigos 182 e 183 da CRFB/88; o Estatuto da Cidade, Lei onde foram criados os institutos voltados à garantia da função social da propriedade imobiliária urbana; e, por fim, o Plano Diretor, que impõe a aplicação das medidas já criadas pelo Estatuto da Cidade, especificando a forma e as condições de implementação,

assim como a punição para aqueles que insistem em não aderir as suas determinações, formam o sistema de proteção ao meio ambiente urbano, que está disponível para aplicação imediata. Cabe aos órgãos de competência e legitimidade definidos por este sistema aplicarem as medidas cabíveis para cada caso concreto.

De fato, independente do curto prazo de existência de Palmas, não há como combater as causas dos problemas urbanos atualmente constatados. Porém, as consequências, ainda em proporções inferiores se comparadas com outras capitais brasileiras, podem ser transformadas ou minimizadas frente ao arcabouço de medidas integrantes do sistema de proteção urbana.

A concentração imobiliária; a impossibilidade de se praticar política urbana voltada à promoção de moradia digna por parte do ente federativo dotado de competência para tal (Municípios); a expulsão da população menos favorecida financeiramente do plano básico da cidade, não obstante à farta existência de imóveis inabitados nestas mesmas áreas; a especulação imobiliária, que dificulta o acesso à “casa própria”; a oneração do Poder Público Municipal de forma exagerada, já que é obrigado a criar novas estruturas urbanas mínimas para sobrevivência em locais cada vez mais distantes, quando já se faziam presentes outras, de melhor qualidade, em locais centrais, mas inabitados, são algumas das consequências de práticas equivocadas, mas que ainda são passíveis de serem enfrentadas mediante a utilização de medidas específicas, de caráter impositivo, compulsório e punitivo.

3.6 A PERIFERIZAÇÃO

A diferença sociocultural e econômica das pessoas que chegam a Palmas para fixar moradia, motivadas por diferentes razões, e as oportunidades que são oferecidas para cada tipo de migrante, como já mencionado, apenas transfere para esta recém-criada capital a mesma distancia social que já existia em suas cidades de origem.

Os espaços urbanos disponíveis para moradia na cidade de Palmas são os mais variados, dependendo, é claro, da disponibilidade econômica de cada interessado. A lei de mercado regula esta operação, distante do poderio

intervencionista do Estado, o que acaba por tornar inválida a vantagem que, teoricamente, este Município teria frente aos seus predecessores, a sua criação sob a égide da Constituição da República de 1988.

O intervencionismo estatal é a grande inovação deste novo sistema constitucional, quando se está sob análise o direito de propriedade, seja ele público ou privado. Deixar o mercado de imóveis se regular exclusivamente pelas normas mercadológicas é ser conivente com fenômenos segregativos e antissociais.

A periferização aqui abordada representa a “expulsão” das pessoas menos favorecida das regiões centrais, entende-se como sendo aquelas onde a infraestrutura já se encontra a disposição dos usuários, para as áreas onde nada existe. Os nichos de pobreza social são criados nestes locais, quando muito, regularizados pelo Poder Público Municipal, mesmo que *á posteriori*.

Analisar somente o local onde se estabelece a parcela da população mais carente, considerando a infraestrutura destas áreas, não representa o maior problema deste fenômeno segregador. Na realidade, a exclusão social é o fenômeno de maior relevância. Estas pessoas não se encontram inseridas no contexto urbano, o que significa dizer que a elas não estão disponíveis as benesses de uma cidade.

Apesar de todos os problemas que envolvem a excessiva urbanização do território brasileiro, não há como negar que as cidades oferecem atrativos para aqueles que nela decidem se estabelecer. Se assim não fosse, o Brasil ainda seria um país rural, já que sua base econômica ainda se faz presente neste meio.

Pode-se afirmar que uma pessoa que reside a mais de 30 quilômetros de um centro comercial (lojas, *shopping center*, restaurantes, parques, clubes recreativos, etc.), do seu local de trabalho, dos órgãos públicos (hospitais de urgência-emergência, farmácias públicas, escolas públicas, universidades, delegacias, etc.), que não possui água encanada oferecida pelo Poder Público em sua residência, que não possui iluminação pública em frente a sua casa, que precisa andar mais de 1 quilômetro para se utilizar do transporte público, são favorecidas por viverem em um ambiente urbano?

Pois bem, esta é a realidade dos “periféricos urbanos”, que estão representados em Palmas por todas as pessoas que atualmente vivem em setores

como o Jardim Taquari, Jardim Santa Bárbara, Loteamento Lago Sul, Jardim Aurenny I, II, III e IV, entre outros.

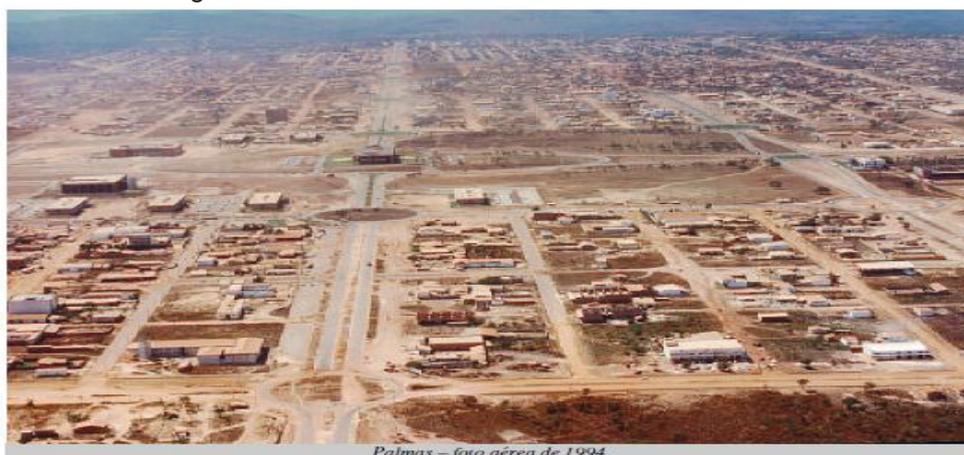
Até o presente momento se passaram 23 (vinte e três) anos desde a criação do Município de Palmas, o que representa muito pouco para uma cidade que quer ser grande, seja em população, seja em qualidade de vida. Porém, quando se observa que os problemas vivenciados em outras concentrações urbanas com maior tempo de existência já se fazem presentes na capital tocantinense, torna-se necessário enfrentá-los em caráter de urgência, sobretudo quando se possui instrumentos legais antes inimagináveis.

3.7 OCUPAÇÃO URBANA ATÉ 1996

O Censo populacional realizado pelo IBGE no ano de 1991 divulgou que a população de Palmas, naquela época, era de 24.334 (vinte e quatro mil, trezentos e trinta e quatro) habitantes. Deste total, o plano básico, Jardim Aurenny e Taquaralto, ambos na região Sul, contavam com 20.922 (vinte mil, novecentos e vinte e dois) habitantes.

Esse era o retrato de Palmas em 1994:

Figura 10 - Foto aérea da cidade de Palmas em 1994



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

Práticas governamentais, sobretudo do executivo Estadual, despreparadas e ausentes de planejamento, anteciparam uma forma de organização do espaço urbano, que o mercado, provavelmente, o faria de forma diversa.

A comercialização dos imóveis do plano básico de forma concentrada, e a permanência de grande parte sob a esfera patrimonial Estadual geraram uma rápida supervalorização, causando fenômenos de segregação e expulsão de grande parcela da população daquela área central, como já explanado.

Este era o sentido da movimentação populacional naquela época:

Figura 11 - Movimento populacional para formação de novos bairros em 1994



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

O deslocamento se deu, como já demonstrado, da região central – Plano Básico, para a região sul – Aureny e Taquaralto.

3.8 OCUPAÇÃO URBANA DE 1996 A 2001

Em 2000, ou seja, 10 (dez) anos após a sua criação, a cidade de Palmas contava com 45.256 (quarenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e seis) habitantes³⁴. Os locais eram formados por programas habitacionais, mantendo a característica inicial de população dispersa, e baixa densidade demográfica das regiões do plano básico.

³⁴Caderno Palmas-Sul. Prefeitura de Palmas, 2012.

Em 1996, os setores Aurenys, Taquaralto, expansões na área Sul, e as invasões na expansão Sul, abrangiam cerca de 58% da população urbana de Palmas³⁵.

Em 2000, estas mesmas regiões abrigavam 57% da população palmense. O que demonstra a permanência da concentração urbana nestes locais periféricos, não obstante o aumento gradativo do fluxo migratório no decorrer dos anos.

Estas regiões podem ser caracterizadas por abrigarem as populações de mais baixa renda do Município. Essas áreas, em grande medida, foram e ainda são ocupadas de forma desordenada, possuindo elevadas taxas de crescimento.³⁶

Os movimentos populacionais durante estes 05 anos se deram da seguinte maneira:

Figura 12 - Movimento populacional para formação de novos bairros em 2001



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

3.9 OS PROGRAMAS HABITACIONAIS E OS LOTEAMENTOS

A produção habitacional no Município de Palmas, desde o início, mostrou-se bastante efetiva. A partir de 2005, várias moradias foram criadas através de diversas ações realizadas, sobretudo pela esfera Municipal, agindo em parceria com o Estado

³⁵Idem

³⁶FERREIRA, FredericoPoley Martins. Artigo: A Criação e Ocupação de Espaços Urbanos: o caso do Município de Palmas-TO

do Tocantins, em sua maioria titular da propriedade dos imóveis loteados, e com a União, entidade fomentadora dos programas habitacionais.

O movimento populacional, dimensionado nos gráficos já representados, continuou no mesmo sentido após o período analisado, ou seja, direcionados ao extremo sul da capital, regiões originariamente designadas como Jardim Aurenny, que foi se dividindo em I, II, III e IV, e Taquaralto, que também foi repartido em “etapas”.

Novos bairros foram criados, ou simplesmente, regularizados, apenas avalizando o sentido dos movimentos populacionais, desprezando as densidades demográficas nas regiões centrais, e sobretudo, princípios fundamentais previstos no texto constitucional – Dignidade da Pessoa Humana e a Função Social da Propriedade – e ao arpejo das normas impositivas do Estatuto da Cidade.

O ente Municipal, titular do encargo constitucional, mantém em sua base de dados a relação de toda produção pelo período já compreendido³⁷.

São eles:

Tabela 1 – Produção habitacional pelo município de Palmas 2005/2011

Programas /Projetos	Local	Entregues	Em construção	Contratado	Com recurso disponível aguardando a viabilidade de áreas/assinatura do contrato	TOTAL
Pró-moradia	diversos	130	70			200
HBB	Santa Bárbara – Região Sul	900				900
Construindo Juntos	ARSE 132	260	238			498
HIS	Aurenny III – Região Sul	44	55			99
Cidade Solidária	Lago Sul – Região Sul	600				600
Vila do Sol	Aurenny III – Região Sul	200				200

³⁷Relatório de Produção Habitacional produzido pelo Município de Palmas-TO em anexo.

Buritirana	Distrito na Região Sul	40				40
ARSE 132	132	140				140
ARSE 131 HM 01			128			123
ARSE 131 HM 03			128			128
ARSE 132			121			121
ARSE 131 HM 02			144			
ARSE 131 HM 04			144			
ARSE 132 HM 01				120		120
ARSE 132 HM 02			120			120
ARSE 132 HM 03				120		
ARNE 54 HM 05 A			120			120
Taquaraçu				80		80
Meu Teto Parceria	ARSE 101 e ARSE 131	184				184
Asemp	ARSE 131	81				81
Cheque moradia	Diversas	80				80
Irmã Dulce	Região Sul			265		265
Morada do Sol II	Região Sul	300				300
Lago Sul (Talismã)	Região Sul		224			224
Santa Fé II (Talismã)	Região Sul	195				195
Habitat					30	30
Buritirana MCMV	Distrito na Região Sul				40	40
Jardim Irenilda – 600 lotes	Região Norte				1500	1500
Seceto	Região Norte				88	88
Lago Sul – terrenos HM 01 e HM2	Região Sul				544	544
PAC 2 – Setor Janaína e Santo Amaro	Região Sul			610		610
TOTAL			8.043 (oito mil, quarenta e três) unidades habitacionais entre os períodos 2005/2011			

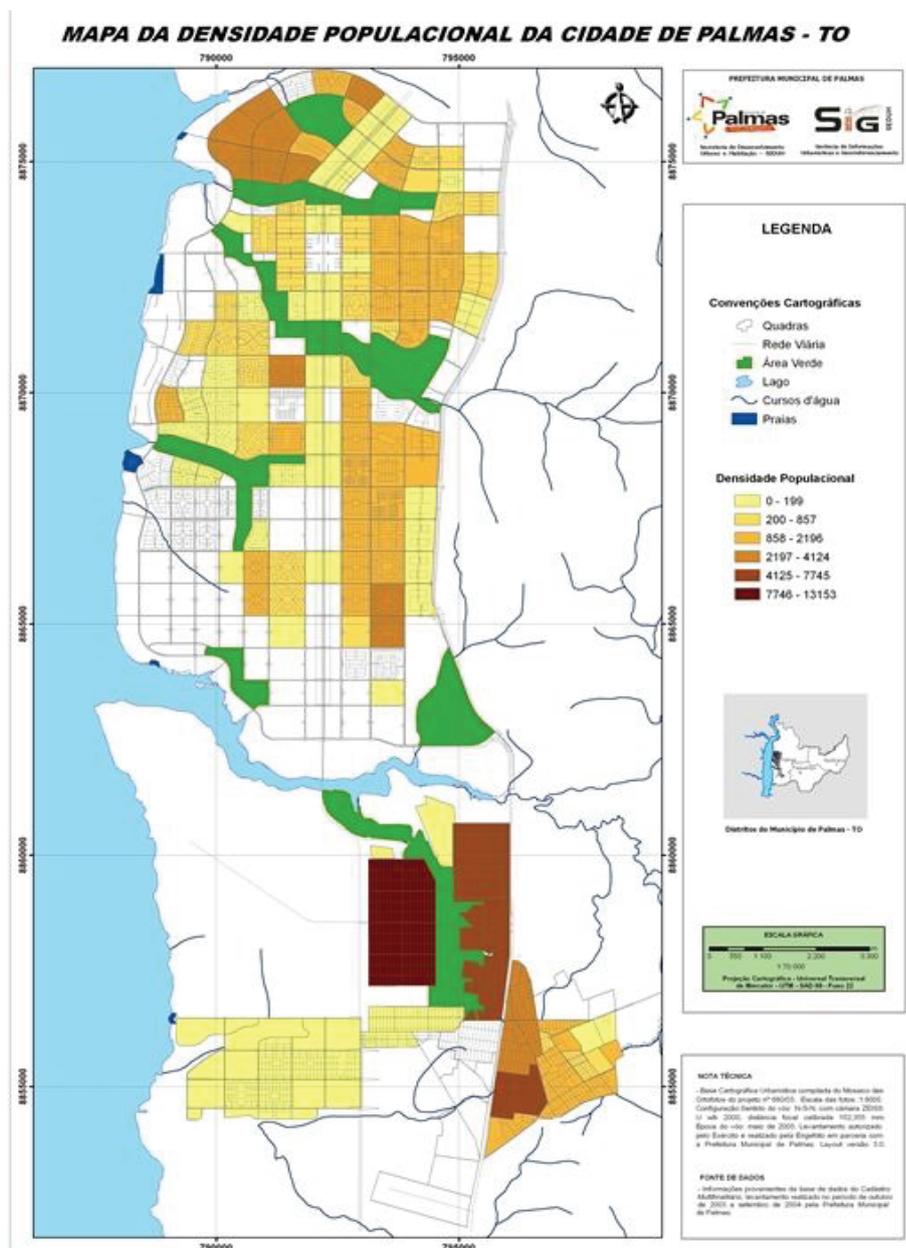
Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 2011

Como já mencionado, Palmas teve o seu traçado original dividido em um Plano Básico, Plano Norte e Plano Sul. O traço marcante deste projeto foi o planejamento para uma ocupação gradual, iniciando pelo plano central, onde a infraestrutura foi inicialmente implementada, e com a saturação desta área, passaria à ocupação das demais. Ocorre que esta não foi a dinâmica apresentada, conforme

se demonstra neste trabalho. A concentração imobiliária, seja em nome de particulares ou das esferas públicas, elevou sobremaneira o valor dos imóveis do plano básico já no início da povoação da capital.

O fenômeno iniciado já nos primeiros anos da ocupação se agrava a cada dia. A densidade demográfica nas regiões Sul e Norte apresentam-se bem superiores á do plano básico (central). Conforme se observa no gráfico adiante:

Figura 13 - Mapa de densidade populacional na cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

As regiões apontadas pelo gráfico como sendo as mais povoadas, grafadas pelas cores mais escuras, se encontram justamente nas regiões Sul e Norte, povoadas pela população mais carente, beneficiadas com programas habitacionais, expulsas do plano central, por não possuírem condição de custear a aquisição de imóvel ou arcar com os custos de aluguel de imóveis localizados naquelas áreas.

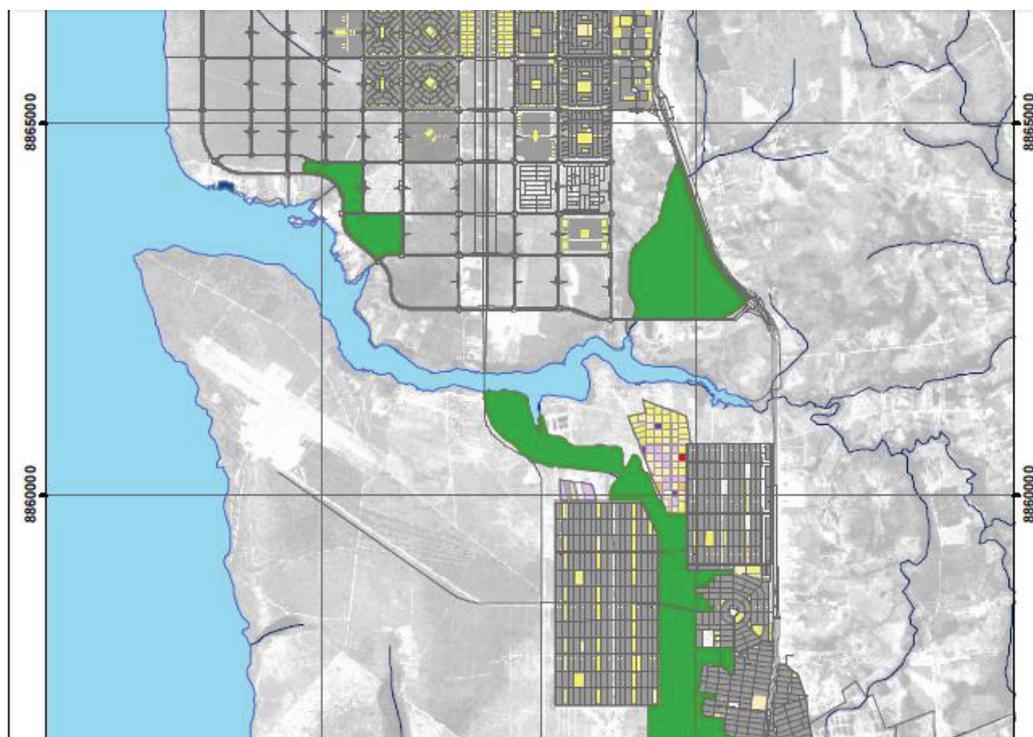
Como demonstrativo do que se afirma no tópico anterior, basta observar o mapa, também confeccionado pelo executivo Municipal, que retrata a faixa de renda de cada domicílio, dividido por regiões:

Figura 14 - Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar nas regiões norte e central da cidade de Palmas



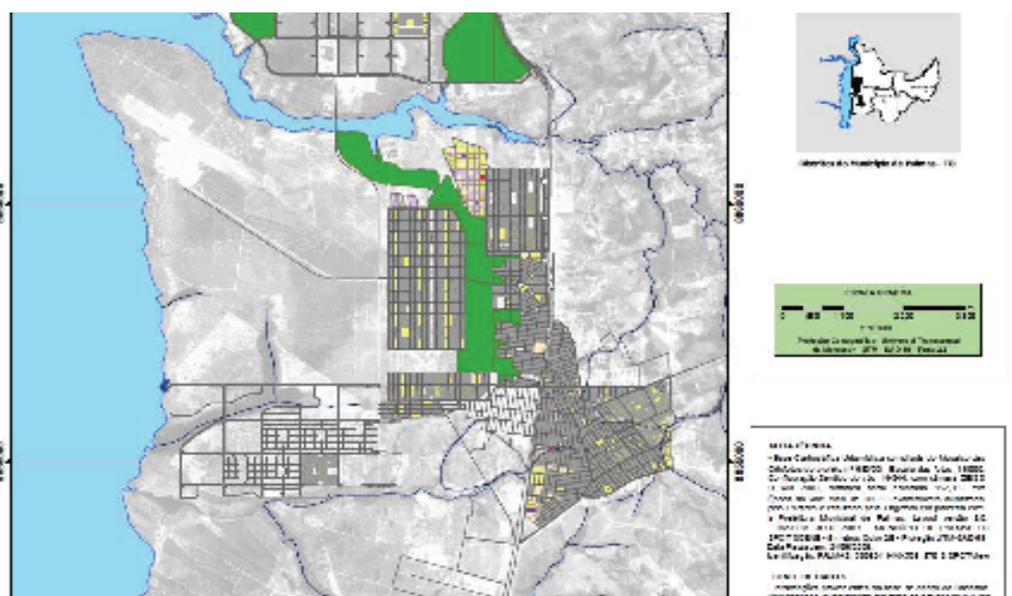
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

Figura 15 - Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar na região sul da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

Figura 16 – Mapa de informações socioeconômicas – faixa de renda familiar na região sul em área de expansão urbana



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

3.10 A ORIGEM DA SEGREGAÇÃO

A titulação imobiliária originária, capítulo próprio deste trabalho, demonstra que o Estado do Tocantins foi o ente responsável pelas primeiras políticas habitacionais. Responsável pelas primeiras desapropriações (23 propriedades), por volta do ano de 1990, formou-se a área designada como plano básico. As vendas destes imóveis se iniciaram ainda em janeiro de 1990.

Esta prática acabou por resultar em acúmulo de capital em favor do Estado, seja porque se utilizava de parte dos imóveis para pagamento da infraestrutura que estava sendo edificada por grandes empreiteiras-construtoras, seja porque estava desapropriando terra rural, com valor reduzido, e vendendo como terra urbana, já beneficiada pela infraestrutura recém inaugurada, por valor superior.

O alongamento da cidade acabou por sobrecarregar o Poder Público, especialmente o Municipal, já que é o responsável direto pela infraestrutura urbana. A grande demanda gerou, igualmente, uma grande resposta. Ou seja, grandes obras foram estabelecidas, relacionadas, em sua maioria, com pavimentação, iluminação e saneamento.

Por outro lado, a baixa densidade demográfica por quadra no plano central acabou por gerar uma redução do número de contribuintes com maior capacidade contributiva. Consequentemente, o Poder Público Municipal teve sua capacidade de reinvestimento diminuída. O impacto com a ampliação da cidade fez com que as despesas com manutenção dos serviços “não autofinanciáveis” (Saúde e Educação) aumentassem, o que também reduziu a resposta do órgão governamental Municipal.

Depreende-se, destarte, o cenário periférico deste novo município: nichos de pobreza e segregação, verdadeiros dormitórios de pessoas. A relação de causalidade, portanto, encontra-se na forma de titulação e as primeiras alienações dos imóveis urbanos.

3.11 IMÓVEIS PERTENCENTES AO ESTADO DO TOCANTINS

As desapropriações realizadas sobre propriedades particulares onde seria edificada a capital tocantinense foram de responsabilidade do Estado do Tocantins, como já afirmado, fazendo com que assumisse a titularidade dos imóveis urbanos, originariamente.

Com a elaboração do projeto arquitetônico da cidade, transformando-a em um grande loteamento, automaticamente, áreas institucionais, áreas verdes, praças, logradouros, vias passaram a integrar o patrimônio Municipal. Estes bens, por sua vez, são considerados de uso comum e de uso especial.

Por outro lado, aqueles que integram o patrimônio Estadual, naquilo que não se destinam aos seus órgãos, são de livre utilização e disposição. Com estes bens, o ente age como verdadeiro particular, podendo vender, ceder, ou até mesmo, especular.

Pois bem, quando se afirma que há um nexos causal entre a forma de titulação imobiliária originária e a atual segregação habitacional, não se refere somente à modalidade de disposição dos bens utilizada pelo Estado nos primórdios da capital, mas também, à manutenção de grande parte destes ainda sob seu poder, não obstante ausente qualquer interesse em produzir moradia.

Trata-se, em sua imensa maioria, de imóveis que se situam em áreas centrais (valorizadas ao extremo), próximos aos órgãos públicos, escolas, hospitais, postos de saúde, centros comerciais e áreas de lazer.

Como resultado desta operação, observa-se o descumprimento da Função Social da propriedade imobiliária urbana pelo próprio ente público Estadual. Em razão dos argumentos aqui já expostos, pode-se afirmar, categoricamente, que o estado do Tocantins, atualmente, é o principal descumpridor da função social da propriedade imobiliária no município de Palmas.

O mercado reage imediatamente a este conjunto de fatores. Com poucos imóveis a disposição da população urbana, os que nela deixam toda força de trabalho e tributos, o valor por cada metro quadrado nas regiões centrais torna-se oneroso, longe do que representa a realidade deste trabalhador, que acaba por ser

expulso de seu território, tendo que abrigar-se longe daquilo que tem de melhor no espaço urbano.

Pessoas de outros Estados que por algum motivo vão a Palmas, se assustam com o valor dos imóveis localizados nas regiões centrais, imaginam que tal fator se encontra vinculado ao alto valor de ganho daqueles que nela vivem. Como na hipótese da capital federal, um dos espaços urbanos mais caros do território nacional, mas que possui alta média salarial de seu morador. Tal assertiva não se aplica para o caso de Palmas, tendo em vista que o município vive quase que exclusivamente da circulação de riqueza posta pelos servidores públicos municipais e estaduais, que, como de praxe, tem média salarial muito limitada.

Segundo relatório emitido pela secretaria de finanças do Município de Palmas, órgão encarregado pela cobrança dos tributos de competência Municipal, atualmente o Estado do Tocantins possui 8.786 (oito mil, setecentos e oitenta e seis)³⁸ imóveis espalhados nas mais diversas regiões da cidade de Palmas, ou seja, considerando a média de 04 (quatro) moradores por imóvel construído, tem-se o valor aproximado de 35.144 (trinta e cinco mil, cento e quarenta e quatro habitantes). Levando em conta a atual população de Palmas (230.000 hab), trata-se de quase 16% de moradores pessoas que poderiam estar abrigadas em moradias próprias e em locais totalmente integrados às benesses urbanísticas.

Mas não é só isto, estes imóveis, em quase sua totalidade, não possuem destinação específica, ou seja, são classificados como Bens Dominicais, com fim exclusivamente especulativo.

3.12 IMÓVEIS PARTICULARES

Além do que fora explanado no item acima, não só o Estado do Tocantins aparece como grande “latifundiário urbano”, há particulares que detém quantidade extrema de imóveis, que se ocupados, seriam capazes por formar verdadeiras cidades.

Ora, por que tal situação tornou-se possível? Por que se permitiu que a titularidade de tantos imóveis fosse de tão poucos proprietários? Por que não

³⁸Anexo 03 - Relatório confeccionado pela Secretaria Municipal de Finanças de Palmas-TO

impediu essa aquisição, já que estava evidente que o objetivo seria meramente especulativo? São questões que permanecem sem resposta.

Fato é que a população de Palmas sofre por estas práticas desarrazoadas, e se vê obrigada a se afastar de sua cidade, que se diz planejada, mas que se torna, a cada dia, incapaz de abrigar o seu morador mais carente.

3.13 MODELO DE POLÍTICA HABITACIONAL

As políticas habitacionais desenvolvidas por todas as esferas administrativas, direta ou indiretamente, encontram-se sedimentadas em critério de escolha, quanto a localização, desprovido de justiça social e afastado do impositivo constitucional de garantia à dignidade da pessoa humana.

Pensando em permitir o acesso à casa própria gastando o mínimo possível, o Poder Público constrói as chamadas “casas populares” em locais afastados dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, ou seja, a não-cidade.

Aquilo que é visto como “solução” pelo gestor, acaba por resultar em grave problema para a administração. O velho brocado de que “o barato sai caro” pode ser perfeitamente aplicado no caso em comento.

A aquisição de terras longínquas e baratas para produção em larga escala (construção de conjuntos em grandes lotes), tem como resultado mediato a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente, e potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social.

Esta prática, apesar de claramente excludente, é encarada pelos gestores como sendo uma regra, como se não houvesse qualquer alternativa a este modelo de produção habitacional. Não são consideradas as demandas sociais e econômicas da população.

Este modelo de planejamento tem implicações profundas na forma e no funcionamento das cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes

do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas, entre outras.

Todos têm direito à moradia adequada e bem localizada, essa é a melhor interpretação do que existe na Constituição (Art. 6º, *caput*). Mas ainda é preciso avançar muito para que a realidade, não só de Palmas, mas do Brasil alcance este objetivo.

Ao mesmo tempo em que a lógica de expansão horizontal urbana tem sido o modelo de urbanização da maioria dos municípios brasileiros, um dos elementos que compõem esta lógica é a grande quantidade de vazios urbanos em áreas consolidadas e a consolidar.

Muitas glebas de terrenos urbanos se formam como resultado de processos desarticulados de aprovação de loteamentos ou práticas conscientes de especulação imobiliária, e permaneceram como resquícios internos à cidade, dificultando a locomoção urbana e subutilizando a infraestrutura investida ao longo destas áreas.

Os aspectos históricos, políticos e econômicos, sobretudo, foram apontados neste trabalho como sendo decisivos para atual relação fundiária urbana de Palmas. Há clara imersão deste município nas práticas tradicionais que acabaram de ser expostas, no tocante à concessão de moradia popular.

Analisando sob este aspecto, não haveria qualquer necessidade em se falar especificamente da cidade de Palmas, quando a realidade que se aponta, segregadora e desumana, é uma infeliz constatação em qualquer média ou grande cidade brasileira.

Neste ponto, há um retorno ao que vem sendo justificado. Palmas é uma capital criada sob a perspectiva disposta na Constituição da República de 1988, de se buscar, através de todos os atos públicos, o atendimento à dignidade da pessoa humana.

Diretrizes indispensáveis e antes inimagináveis foram estabelecidas após a promulgação do texto constitucional. Logo em seguida, o Estatuto da Cidade completou o texto maior, trazendo maior aplicabilidade àquilo que já havia sido previsto. E essa foi a realidade sobre a qual o Município de Palmas foi se desenvolvendo, porém, em sentido completamente inverso.

É uma situação anômala, já que não há qualquer possibilidade de se atribuir às desastrosas práticas administrativas, justificativas simplistas. Não pode o administrador de hoje, ou o de amanhã, alegar mero equívoco, inexperiência, ausência de soluções, ou até mesmo, desconhecimento do que deveria ser feito.

A verdade é a de que os interesses políticos e econômicos sobrepuseram ao Estado democrático de direito. As instituições recém-criadas especificamente para fiscalização quanto à legalidade, moralidade e impessoalidade não funcionaram como deviam (Ex. Ministério Público, Defensoria Pública, Procon, etc.).

A ordem constitucional, que privilegiava o ser humano, não foi respeitada, ao invés disto, o interesse pessoal, seja político ou financeiro, sobrepuseram, e ocasionam verdadeiros desastres sociais nos dias atuais, somente 23 (vinte e três) anos após o lançamento da sua pedra fundamental.

Produzir moradia em zonas consolidadas e bem localizadas, combatendo e utilizando os espaços vazios, é o melhor caminho para o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, o que deveria ter motivado os responsáveis pelo ordenamento urbano de Palmas.

A cidade que todo morador de Palmas deseja é aquela que tenha em sua política habitacional o mote direcionado à: garantir uma cidade equilibrada (moradia e emprego); garantir o aproveitamento e a otimização da infraestrutura já existente; estimular a diversidade de ocupação e a complementariedade de usos e funções; enfrentar a demanda habitacional, observando princípios democráticos e redistributivos; garantir a localização adequada para todas as classes sociais, principalmente para a população de baixa renda; minimizar a necessidade de deslocamentos; diminuir os impactos ambientais decorrentes do processo de espraiamento urbano; cumprir com a função social da propriedade; promover urbanização compacta; utilize todo o potencial investido na infraestrutura urbana já existente; evite desarticulações viárias; não transformar locais vazios em verdadeiros lixões ou terrenos baldios; evitar o uso especulativo da terra; promover a utilização adequada dos espaços da cidade, de acordo com suas demandas (habitacional, comercial, serviços, equipamentos, etc.)³⁹

³⁹ Governo Federal – Ministério das Cidades. “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa minha casa minha vida”

3.14 O IDEALISMO DO PROJETO ORIGINAL E A REALIDADE URBANA DE PALMAS

Os objetivos delimitados no projeto urbanístico original de Palmas, com certeza, se distanciam sobremaneira com o que se transformou esta jovem capital. Não se pode dizer que os responsáveis pelo planejamento da cidade previram o que aconteceu e está acontecendo com a forma de ocupação dos espaços urbanos de Palmas.

Apesar de todos os esforços despendidos pelos projetistas, quando da realização deste trabalho não contavam com o instrumento indispensável e primordial quando se está diante de qualquer planejamento urbano: o Estatuto da Cidade.

Desta forma, importantes institutos, previsões e princípios não foram considerados, diretamente, para a elaboração do projeto inicial da cidade. Até mesmo a Lei que estabeleceu o primeiro Plano Diretor de Palmas foi elaborada quando ainda não se encontrava em vigor a importante legislação. Somente na sua reforma é que as devidas adequações foram efetivadas.

Novas possibilidades foram trazidas pelo Estatuto, que atualmente devem fazer parte de qualquer agenda voltada à política pública habitacional, tais como: possibilidade de rever lógicas concentradoras e excludentes de modelos tradicionais de atuação urbanística; abertura de espaço para a redistribuição de renda e poder entre os diversos estratos da sociedade; elucidação da importância do planejamento urbano para a definição do ordenamento territorial diante das atuais demandas sociais existentes; possibilidade de criação de canais de pactuação entre os diversos atores e segmentos da sociedade nos processos decisórios sobre o destino da cidade; disponibilização de um conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo.⁴⁰

A elaboração do atual Plano Diretor do Município de Palmas abriu todas as perspectivas para uma readequação de sua realidade urbana. Trata-se da Lei Complementar 155, de 28/12/2007, que logo em seu artigo 5º prevê, finalmente, a inclusão dos impositivos constitucionais e do Estatuto da Cidade na pauta das

⁴⁰Idem

autoridades públicas responsáveis pelo planejamento e execução de políticas habitacionais, mesmo no campo teórico.

Art. 5º Constituem os princípios do Plano Diretor de Palmas:
 I - a função social da cidade e da propriedade;
 II - a inclusão social;
 III - a humanização da cidade;
 IV - a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem;
 V - a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental;
 VI - a democratização do planejamento e da gestão territorial
 O que se tem observado, no entanto, é o afastamento da prática administrativa com o que existe preceituado na norma diretora.

Como se a previsão legal representasse algo a ser perseguido, distante de uma realidade fática.

Ora, não se trata de uma norma programática, e sim de eficácia plena, concreta e imediata. Não é a norma que deve se adequar a uma cultura política e administrativa atrasada, defasada, curralesca, mas são estes adjetivos que deverão deixar de fazer parte do dia-a-dia da administração pública local, em prol do bem estar social e da dignidade da pessoa humana.

Portanto, deve-se ater para o que está regulamentado, como um todo – Constituição da República e Estatuto da Cidade, e especificamente – Plano Diretor. Parte-se, assim, para outro direcionamento, aquele que proporciona ainda uma possibilidade de mudança no cenário urbanístico de Palmas, e finalmente possa recolocá-la nos trilhos do progresso, não só econômico, mas social, cultural e ambiental.

3.15 AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DE ZEIS EM VAZIOS URBANOS EM ÁREAS BEM LOCALIZADAS

Trata-se das chamadas “Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS” ou simplesmente “Áreas de Especial Interesse Social- AEIS”. São instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas destinadas para construção de moradia popular.

As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinadas áreas da cidade.

Existem dois tipos de ZEIS: ZEIS ocupadas, onde já há assentamento de população de baixa renda, que precisa ser urbanizado e regularizado; ZEIS de

vazios, que são áreas vazias ou mal aproveitadas, e que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS).

Para efeito da realidade constatada no Município de Palmas, como prática que se mostre efetiva a combater a realidade segregadora desta cidade, surge como medida compatível a implantação das ZEIS de vazios. Sua implantação visa assegurar a destinação de terras bem localizadas e com infraestrutura para população mais carente, estabelecendo uma reserva de mercado de terras para habitação de interesse social (popular). Indiretamente, faz com que seja ampliada a oferta de terras urbanas, afetando, com isso, o mercado, gerando redução de preços.

As ZEIS poderão estar previamente estabelecidas no Plano Diretor, como na hipótese de Palmas, que tem em seu artigo 25⁴¹ a especificação de todas as áreas consideradas de Interesse Social, ou simplesmente necessitar de uma Lei específica para tais delimitações.

No caso de Palmas, a utilização deste instrumento de combate aos vazios urbanos, e incentivador à política habitacional digna e eficaz, deve ser precedida dos alguns procedimentos. Inicialmente, deve-se verificar se as ZEIS estão demarcadas em mapa, se não estiverem, torna-se importante fazê-lo. Posteriormente, verificar se há descrição dos perímetros das ZEIS. É neste momento que se chega a conclusão que a previsão constante do Plano Diretor de Palmas, artigo 25, estabelece sim as Áreas Especiais de Interesse Social, mas sob a espécie de ZEIS ocupadas, ou seja, aquelas onde já há assentamento de população de baixa renda, que precisa ser urbanizado e regularizado.

⁴¹Art. 25. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica, classificadas da seguinte forma:

I - ZEIS Tipo 1 - Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13;

I - ZEIS Tipo 1 - Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamento de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13 e loteamento "taquaruçuzinho".

II - ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o Poder Público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;

III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e Estadual;

Não há naquele texto legal qualquer delimitação de área central, onde se localizam os vazios urbanos, como sendo de Interesse Social. A instituição das ZEIS no perímetro urbano da cidade de Palmas só se mostrará apto a interromper o curso segregativo de sua política habitacional se for implantada nas áreas centrais, ou seja, onde se encontram os vazios urbanos. Do contrário, apenas representará uma determinação do Estatuto da Cidade sem qualquer proveito para a comunidade local.

Sendo assim, como proposta a ser admitida para combater a segregação habitacional, proporcionando moradia digna e bem localizada, deve ser considerada como não prevista em Lei as ZEIS de vazios. Com isso, torna-se imperioso seguir o referido procedimento:

- realizar um levantamento dos vazios existentes no Município;
- identificar quais vazios são aptos para habitação;
- identificar quais os vazios que deverão ser demarcados como ZEIS;
- elaborar o projeto de lei, constando o mapa anexo, onde as ZEIS estarão demarcadas.

Quando já se encontrar regulamentado as ZEIS de vazios no Município de Palmas, com todas as especificações necessárias, cabe ao Poder Público Municipal definir a população para a qual será destinada a habitação de interesse social, seja pela tipologia do empreendimento, renda da população que será agraciada, ou o valor máximo do imóvel.

Para que esta figura se mostre efetiva frente à realidade de Palmas, necessário que seja demarcada como áreas de ZEIS as partes mais centrais/consolidadas, equipadas e providas de infraestrutura do Município. Rompendo com a política tradicional que determinou a atual realidade.

3.16 A APLICAÇÃO INADEQUADA E INTEMPESTIVA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMBATE AOS IMÓVEIS URBANOS SUB E INUTILIZADOS

3.16.1 Aplicação sequencial

Como se trata de uma sequência (PEUC → IPTU progressivo → Desapropriação), os Municípios passam, gradativamente, de indutores a repressores pela má (ou não) utilização do solo urbanizado.

Desde a notificação prevista para o PEUC, até os percentuais e prazos estabelecidos em lei para o IPTU progressivo, deve-se ater a todas as formalidades previstas, sob pena de viciar, não só o instrumento específico, mas toda sequência.

A regulamentação não se restringe ao Estatuto da Cidade, mas a Lei do Plano Diretor do Município também rege a matéria, estabelecendo regras que deverão ser seguidas para a regular aplicação dos instrumentos de combate à má-utilização dos imóveis urbanos.

Esta é a sequência:

- Para o PEUC: prazo de 01 ano, contado a partir da averbação da notificação no cartório de registro de imóveis para o proprietário apresentar projeto na Prefeitura; prazo de 02 anos para o início das obras, contados da data da aprovação do projeto.

- IPTU progressivo, com aumento gradual da alíquota: durante 5 anos, aplicável caso não seja atendido qualquer dos prazos do PEUC previsto acima;

- Desapropriação com Títulos da Dívida Pública: após os 5 anos de progressividade do IPTU.

Sendo o proprietário notificado para Parcelar, Edificar ou Utilizar compulsoriamente o seu imóvel, e mesmo assim permanecer inerte será aplicado em seu desfavor o IPTU progressivo. Não sendo suficiente a compeli-lo, a desapropriação de seu imóvel com títulos da dívida pública resgatará o terreno para que o Poder Público Municipal possa executar diretamente ou em parceria projetos habitacionais, podendo ainda, doá-los ou vendê-los, também vinculados a execução de projetos de inclusão social.

A importância destes instrumentos, como atuação combativa àqueles que descumprem a função social da propriedade imobiliária urbana, é importante para que o Município seja priorizado na disponibilização de recursos de programas federais. Os recursos serão mais facilmente destinados se o ente Municipal estiver à disposição imóveis bem localizados.

Uma maneira eficaz de se atingir os objetivos previstos no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade no Município de Palmas, considerando sua atual condição espacial (vazios urbanos centrais), e a limitada disponibilidade de recursos destinados ao investimento, seria aliar a aplicação dos instrumentos já citados, obedecendo a sequência prevista em Lei, em áreas bem localizadas, e não em espaços que seriam, em tese, mais baratos, ao mesmo tempo em que haja estímulos aos proprietários dos imóveis a estabelecerem acordos e parcerias com incorporadoras e prefeituras para realizar projetos.

3.16.2 PEUC de Imóveis bem localizados

O PEUC representa um instrumento urbanístico através do qual o Município compele o proprietário a fazer melhor uso de seu imóvel urbano, fixando um prazo para que isso ocorra. Com isso, pretende coibir a ociosidade dos imóveis bem localizados ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento.

Estes aspectos se referem à função do conjunto da cidade, ou seja, o melhor uso é julgado a partir do ponto de vista coletivo (o conjunto dos cidadãos), e não do ponto de vista individual (do proprietário). Esse ponto de vista coletivo é a função social da propriedade, definida no Plano Diretor do Município, combinado com a legislação Municipal sobre o uso, ocupação e parcelamento do território da cidade, se houver.

Essa relação entre função social da propriedade e o Plano Diretor é expressa pela própria Carta Magna. A perspectiva coletiva do melhor uso do imóvel dentro da cidade é o que transforma a busca da função social da propriedade em realidade. E não há melhor lugar para traduzir aquilo que seja um interesse coletivo para cidade do que no próprio seu Plano Diretor.

Especificamente ao Município de Palmas, o seu Plano Diretor contempla o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios:

Art. 75. São passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos do art. 182 da Constituição Federal e dos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade, o solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, localizado nas Áreas, de Ocupação Prioritária e de Ocupação Preferencial da Área Urbana da sede do município, desde que possuam infraestrutura básica, ou seja, rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e pavimentação.

Os demais critérios encontram-se dispostos em seus parágrafos e incisos⁴².

O Plano Diretor de Palmas prevê o instituto, como visto, e algumas regras para a sua aplicação. Porém, deixa de definir quais são as áreas sobre as quais poderá incidir. Desta forma, torna-se necessária nova legislação, desta vez, para identificar as áreas que podem ser objeto de PEUC.

Atendendo às especificidades da cidade de Palmas, para elaboração desta norma, o legislativo de Palmas deverá se ater a determinados objetivos, tais como: fazer constar regra no sentido de que se permita a qualquer cidadão identificar e individualizar os terrenos sujeitos ao PEUC no seu território; estabelecer os critérios que a comunidade e o Município deverão levantar para que considere determinado imóvel sujeito ao PEUC; declarar quais são os terrenos passíveis de aplicação do PEUC, não havendo necessidade de elaborar lista ou mapa; prever o tamanho mínimo dos terrenos, sobre os quais poderá incidir o PEUC.

O Município, ao realizar a identificação deste imóvel, deverá notificar o proprietário previamente. Esta exigência mostra que a iniciativa de dar um uso ao

⁴²Artigo 75. (...)

§1º Para efeito desta Lei, considera-se imóvel subutilizado e/ou não utilizado:

I - aquele cuja área construída seja inferior a 10% da área permitida para edificação no lote;

II - aquele cujo investimento na edificação for incompatível com o valor do lote, ou seja, cujo investimento seja inferior ao preço do lote;

III - edificações que tenham permanecido sem uso por período igual ou superior a 05 (cinco) anos;

IV - lotes ou glebas vazias em áreas dotadas de infraestrutura básica tais como: água e esgotamento sanitário, energia e acesso por vias pavimentadas e transporte coletivo acessível a menos de 800 metros.

§ 2º Não se aplica o estabelecido no Caput deste artigo, aos imóveis:

I - com função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão Municipal competente;

II - de interesse do patrimônio cultural ou ambiental.

§ 3º No caso das glebas inclusas nessas áreas, a infraestrutura considerada é a contida no entorno contíguo ou no acesso a mesma.

§ 4º Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata este artigo propor ao Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, conforme disposições do art. 46 do Estatuto da Cidade.

imóvel ainda é do proprietário, mas que o Poder Público Municipal entende que esse mesmo imóvel pode e deve ser melhor utilizado.

Recebida a notificação, o proprietário terá que tomar as providências para a apresentação de um projeto de parcelamento, conjunto habitacional ou outro aproveitamento previsto no Plano Diretor para aquela área.

O Município de Palmas encontra-se repleto de imóveis urbanos subutilizados, localizados em locais de extrema valorização, onde o Poder Público Municipal investiu em infraestrutura, para que fosse devidamente aproveitado por seus moradores.

No eixo central da capital, sentido norte-sul, às margens de avenidas importantes como Teotônio Segurado, NS 02, NS 10, entre outras, observa-se vários terrenos vazios, quando muito, com alguma construção precária.

Figura 17 – Eixo Norte/Sul Avenida Teotônio Segurado



Fonte: CHAVES, Fábio Barbosa. Arquivo pessoal, 2012.

Quantos palmenses não desejariam contar com espaços tão privilegiados para fixar sua habitação, mas não possui condição de arcar com os valores atribuídos por seus proprietários, que os mantêm somente com o fito especulativo.

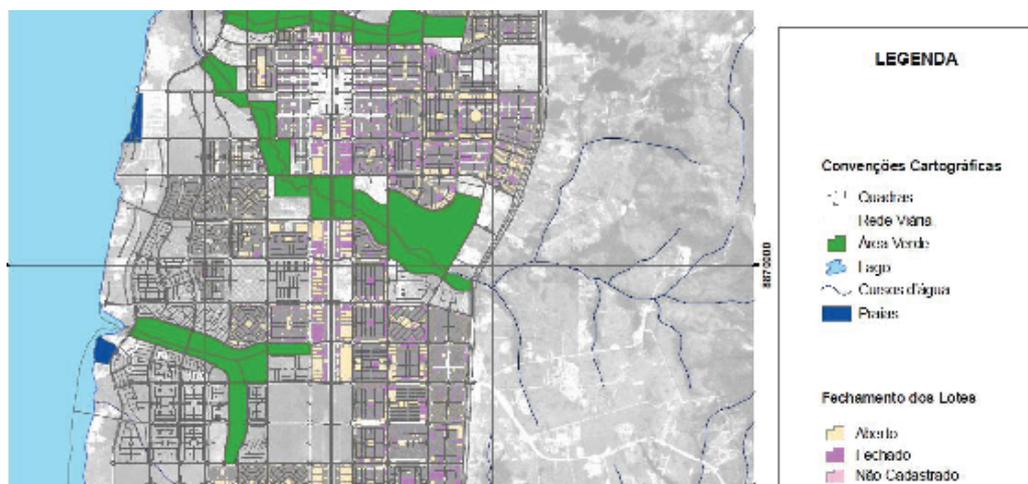
A Lei Federal, no caso o Estatuto da Cidade, ofereceu as diretrizes para a implementação do PEUC, inclusive, prevendo a chamada “linha de corte”, deixando para o Plano Diretor definir o que seja o mínimo de aproveitamento do imóvel.

O Plano Diretor de Palmas, de fato, prevê este mínimo, como sendo:

- o valor da edificação seja superior ao valor do terreno;
- a área construída seja superior à 10% do tamanho total do terreno;
- edificações já existentes, e que nunca deixaram de ser utilizadas por período inferior à 5 anos.

Veja na figura 18, que representa a região central do Plano Básico da cidade de Palmas, regiões centrais, de extrema valorização, com infraestrutura completa colocada à disposição, vários imóveis vazios, que na legenda, são considerados “abertos”.

Figura 18 – Mapa da região central e sul com lotes abertos, fechados e áreas verdes



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas 2012

Imóveis como estes, na cor que representa “aberto”, segundo a legenda, são aqueles que não possuem qualquer edificação, ou seja, estão sem utilização. Considerando somente esta modalidade (deixando de fora os subutilizados), o PEUC se apresenta como uma possibilidade de fazer com estes mesmos imóveis tenham a sua função social cumprida. Por representarem imóveis centrais, a utilização adequada dos mesmos só tem a contribuir para a harmonia do ambiente urbano da cidade.

3.16.3 IPTU Progressivo no Tempo

Considerando o aspecto sequencial, já apontado, a utilização do instituto do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório – PEUC, deverá preceder à aplicação do IPTU Progressivo no Tempo

Isto significa dizer que, o tributo progressivo só será aplicado quando a incidência do PEUC não tenha sido suficiente a compelir o proprietário à parcelar, edificar ou utilizar o imóvel adequadamente.

O IPTU Progressivo no Tempo também é um instrumento urbanístico que pune o proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado, com o aumento anual da alíquota de IPTU do imóvel, enquanto for descumprida a obrigação de fazer melhor uso desse terreno, já apontada quando recebeu a notificação no PEUC.

A progressividade do IPTU no tempo, tratada no Estatuto da Cidade, não se confunde com a progressividade deste mesmo tributo quando relacionada ao espaço e ao uso do bem. Esta já é aplicada e consolidada na legislação tributária (imóveis maiores, paga imposto maior; imóveis comerciais, pagam imposto mais alto do que residenciais, etc.).

O Plano Diretor de Palmas também prevê este instituto, nos seguintes termos:

Art. 77. Em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos nos dois artigos anteriores, o município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso.

A progressividade, que representa o aumento anual das alíquotas, como já mencionado, está condicionada ao não cumprimento do parcelamento, edificação e utilização compulsório, no prazo previamente estabelecido.

Assim como o PEUC, o IPTU progressivo encontra-se previsto no texto constitucional, como instrumento para indução da ocupação e melhor aproveitamento do território urbano.

Um ponto bastante relevante, e condicionando para a devida aplicação do instituto em tela, é a constante atualização da tabela dos valores venais dos imóveis urbanos, ou seja, aqueles que são considerados para efeito de incidência do IPTU.

Sua aplicação, em síntese, se efetiva da seguinte maneira: verificado o descumprimento da PEUC dentro do prazo estipulado, contados a partir da notificação, a alíquota deve ser aumentada durante cinco anos consecutivos; o aumento deve se limitar ao dobro do ano precedente, limitando-se à alíquota máxima de 15% do valor do imóvel ao fim do quinto ano.

Exemplo: considerando um imóvel urbano com o valor venal de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com alíquota de 1%. A aplicação do IPTU Progressivo no Tempo deve ocorrer durante cinco anos. No primeiro ano de aumento, poderá chegar a 2%, sendo o IPTU devido para o imóvel de R\$ 800,00. Imaginando-se o aumento sempre de acordo com o máximo previsto em lei, serão 4% no segundo ano, 8% no terceiro ano, 15% no quarto e novamente 15% no quinto ano. Em termos de valores, o proprietário que não cumpriu a obrigação de parcelar ou edificar o seu terreno, deixará de pagar de R\$ 400,00 (alíquota 1%) para ter que pagar ao final do período R\$ 6.000,000 (com alíquota de 15%).

Considerando o fato de que o Município de Palmas possui um Plano Diretor que não só contempla o instituto do IPTU Progressivo no Tempo, mas também fixa a progressividade das alíquotas em cada ano de descumprimento da obrigação (parcelar ou edificar o terreno), deverá ser aplicado exatamente o que já se encontra previsto, nos seguintes termos:

O valor de cada aumento, anualmente, também encontra previsão no Plano Diretor, nos seguintes percentuais:

Art. 77. (...)

§ 1º A gradação anual das alíquotas do IPTU progressivo se dará da seguinte forma:

I - 3% no primeiro ano;

II - 6% no segundo ano;

III - 9% no terceiro ano;

IV - 12% no quarto ano;

V - 15% a partir do quinto ano.

A legislação aponta alguns limites quanto a progressividade do tributo. A alíquota subsequente nunca poderá ser superior ao dobro da alíquota antecedente, e a última alíquota na sequência da progressividade não poderá ser superior a 15% do valor do bem.

Apesar da grande aplicabilidade do instituto em cidades como Palmas, onde o particular abusa do direito de aferir lucro com a especulação imobiliária, de nada

adiantará o esmero do Poder Público Municipal se a sua planta de valores imobiliários estiver desatualizada, como já fora ressaltado no item anterior.

Tributar o patrimônio, desde os primórdios, representa a maneira mais eficaz para se arrecadar, mas aquela que mais se mostra invasiva, já que ingressa na riqueza do contribuinte, alcançada com o seu próprio esforço.

O IPTU é o tributo que incide sobre a posse ou propriedade do bem imóvel que se encontre no perímetro urbano. De competência Municipal, representa uma importante fonte de arrecadação. Apesar da natureza deste tributo impedir a sua vinculação (Imposto), sabe-se que as administrações municipais se utilizam do argumento de que o pagamento do IPTU está diretamente relacionado com a qualidade da prestação dos serviços públicos.

A justiça social também deverá ser buscada quando se faz uso de alguma modalidade tributária. A universalidade dos serviços públicos não poderá ser utilizada como benefício para aqueles que nada contribuem, sejam pagando os seus tributos, seja descumprindo a função social de sua propriedade imobiliária.

Sendo assim, é de extrema importância e pertinência a criação da progressividade do IPTU no tempo, através do Estatuto da Cidade, regulamentado nos respectivos Planos Diretores, como meio eficaz de combate à ociosidade do proprietário junto ao seu imóvel urbano.

Como já fora abordado, as causas dos grandes problemas habitacionais do Município de Palmas estão na sua formação, no modo como fora originariamente entabulado as vendas, doações e cessões dos imóveis urbanos. Destaca-se a utilização, por parte do Poder Executivo Estadual, de imóveis urbanos para o pagamento de serviços de infraestrutura realizados por algumas construtoras, em áreas centralizadas, que acabaram por representar verdadeiros nichos de abandonos e especulação em meio ao desenvolvimento urbano da cidade.

Atualmente, não só terrenos centrais encontram-se inutilizados em Palmas, mas quadras inteiras estão totalmente abandonadas. Em meio a prédios, residências e comerciais, tem-se algumas áreas com “mata fechada”, como se fossem parques florestais, mas que na realidade, são propriedades privadas abandonadas.

Figura 19 – Área Residencial Sudoeste – ARSO, região subutilizada



Fonte: CHAVES, Fábio Barbosa. Arquivo pessoal, 2012.

A especulação financeira, o alto custo de vida, a ausência de imóveis centrais para habitação não são os únicos problemas causados pela irresponsabilidade governamental e o descompromisso dos titulares destas áreas, mas questões relacionadas à segurança e ao meio ambiente também representam traumas que o palmense carrega no seu dia-a-dia em sua cidade.

Depósitos de lixo, de toda natureza, local para uso e tráfico de droga, prática de crimes, são algumas das utilidades conferidas às áreas particulares centrais. Tudo é feito nestes imóveis, menos utilizá-lo em prol do cumprimento da função social.

Figura 20 – Foto de imóvel central, cerca de 500 metros do palácio Araguaia.



Fonte: CHAVES, Fábio Barbosa. Arquivo pessoal, 2012.

Palmas se mostra, mais uma vez, em situação peculiar frente as demais realidades urbanas brasileiras, quando se observa a prevalência de quadras inteiras inutilizadas, não só alguns imóveis.

Esta característica faz com que a progressividade do IPTU seja um dos mais efetivos instrumentos urbanísticos em prol da função social, já que o aumento de sua alíquota, aliado ao valor do venal do imóvel, representará um crescimento significativo no total a ser pago pelo proprietário irresponsável. Com isso, não reduzirá o seu interesse em manter aquele imóvel nas condições originárias, resultando providenciar o seu parcelamento, edificação e utilização, seja direta ou indiretamente. Veja na figura, o que representa a área central de Palmas, especificamente algumas quadras:

Figura 21- Foto da região noroeste em direção à região central da cidade de Palmas



Fonte: Google imagens. Palmas-Tocantins

Esta imagem possibilita constatar que as quadras que se encontram entre a Praia da Graciosa (rio Tocantins) e o centro administrativo da cidade encontram-se praticamente “virgens”, totalmente abandonadas.

Agora, esta é a vista que se tem em sentido inverso, ou seja, exatamente do Palácio Araguaia, sede do Governo Estadual e centro administrativo da cidade:

Figura 22 - Foto da região central em direção à região sudoeste da cidade de Palmas – Ponte Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Google imagens. Palmas-Tocantins

Desta vez, tem-se a imagem panorâmica de Palmas, onde se observa a parte central do Plano Básico, e a convivência, nada harmônica, dos vazios urbanos com as áreas totalmente integradas ao ambiente desenvolvimentista da cidade.

Figura 23 - Foto aérea da região central da cidade de Palmas, demonstrando os vazios urbanos em meio à estrutura urbana já edificada



Fonte: Google imagens. Palmas-Tocantins

O descompromisso destes proprietários que sequer vivem na cidade e só se interessam em especular, aliados à ausência de interesse em arcar com custos para estabelecer infraestrutura deve ser combatido naquilo que mais valorizam: a viabilidade financeira em manter-se inertes.

Por estas razões, a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo é obrigação do Município de Palmas com maior amplitude, totalmente desvinculado de motivações políticas, a fim de que se torne inviável economicamente manter um imóvel (quadras inteiras) sem parcelar, edificar e utilizar-se adequadamente.

3.16.4 Desapropriação-sanção

Trata-se da perda da propriedade particular sobre um terreno urbano em favor do Município, mediante pagamento com títulos da dívida pública. É um instrumento urbanístico de penalização para o dono do terreno urbano que descumprir a função social definida pelo Plano Diretor ou demais leis municipais.

Não é necessário regulamentar essa modalidade de desapropriação, que já é tratada pelas leis federais de emissão de títulos da dívida pública, desapropriação e pelo Estatuto da Cidade. Mas o Município pode prever o instrumento no Plano Diretor e regulamentar procedimentos internos dentro dos setores da própria administração.

O Plano Diretor do Município de Palmas contempla o referido instrumento, desta vez, através do seu artigo 78, nos seguintes termos:

Art. 78. Decorridos os 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.
Parágrafo único. Os procedimentos de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública obedecerão aos critérios dispostos no art. 8º, do Estatuto da Cidade.

Assim dispõe o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01:

Art. 8o Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

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

§ 2o O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

Sem dúvida, é condição para aplicação da desapropriação-sanção a plena aplicação dos instrumentos: Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios – PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo. Tal aplicação terá que ser prévia, e sem sucesso.

Deve ser ressaltado que, sempre que precisar ser emitido um título da dívida pública, será necessária a prévia autorização do Senado Federal. Apesar de facilitar o pagamento da indenização, o Município que for aplicar a desapropriação-sanção deve ter “saúde financeira” para emissão de títulos da dívida. Isso porque a autorização pelo Senado Federal leva em consideração a capacidade financeira do Município para assumir dívidas.

Para sua aplicação, o Município deverá editar Decreto declarando a Utilidade Pública ou o Interesse Social, conforme o caso, promovendo a desapropriação amigável ou litigiosa, como faria em qualquer outra situação de desapropriação.

Concluída a desapropriação, o imóvel passa à titularidade do Município, incorporando ao patrimônio público. A partir deste momento, o ente terá 05 (cinco) anos para realizar a adequação e aproveitamento do imóvel nos termos previstos pelo Plano Diretor.

O próprio Município poderá realizar o aproveitamento adequado do bem, realizando programas habitacionais, ou desenvolver projetos em parceria com terceiros.

A Desapropriação tratada pelo Estatuto da Cidade, artigo 8º, é medida drástica, que só será alcançada quando outras menos invasivas não tiverem se mostrado suficientes à compelir o particular a cumprir a função social do seu imóvel urbano.

O não cumprimento desta função faz com que o proprietário seja compelido a parcelar, edificar ou utilizar o bem adequadamente. Para tanto, será notificado para que assim proceda dentro de determinado prazo.

Não cumprida esta determinação, e findo o prazo, o ente Municipal poderá iniciar a cobrança do IPTU sobre o referido bem, utilizando-se de alíquotas progressivas, ou seja, com índices que irão aumentando em percentuais já definidos (na hipótese de Palmas, pelo próprio Plano Diretor), não podendo ultrapassar 15% sobre o valor do bem.

Ao final dos 05 anos de alíquotas progressivas, permanecendo o proprietário sem realizar o Parcelamento, Edificação ou Utilização de forma adequada, aí sim, surgirá para o Município o direito de iniciar os procedimentos que resultará na Desapropriação do referido bem, em favor do ente Municipal, que o indenizará utilizando-se de Títulos da Dívida Pública.

O Município de Palmas está aplicando a alíquota progressiva do IPTU para alguns imóveis, inclusive com localização central, porém não na frequência que deveria, frente ao frenético ritmo de valorização imobiliária, mesmo que especulativo.

O IPTU Progressivo no Tempo teve sua regularização com o Plano Diretor, através do artigo 77, que sua vigência somente no mês de dezembro de 2007.

Considerando o fato de que a progressividade do IPTU poderia ser aplicada logo após a vigência do Plano Diretor, os cinco anos de incidência exigidos pelo Estatuto da Cidade ainda não teria se findado, fato que ocorreria somente no mês de dezembro de 2012. Ou seja, a primeira desapropriação-sanção no Município de Palmas só poderá ocorrer a partir do mês de dezembro do presente ano.

Por esta razão, até este momento, para a realidade do Município de Palmas, pode-se considerar o instituto da Desapropriação-Sanção apenas uma possibilidade e no campo teórico.

Não obstante esta constatação, o Município de Palmas já poderá aperfeiçoar os meios preparatórios a fim de que, findo o prazo da progressividade do IPTU, já esteja apto a aplicar, sem solução de continuidade, a Desapropriação-Sanção, inclusive, com projetos habitacionais aptos à região recém-incorporada, seja com recursos próprios, ou em parcerias.

Conforme foi ilustrado no item anterior, o atual panorama de ocupação dos imóveis urbanos de Palmas, com grandes vazios localizados no Plano Básico da cidade, região central e bastante valorizada, faz com que, em sendo estes mesmos

bens alvo do IPTU progressivo, e mesmo assim permanecerem os proprietários no campo da inércia, o Município terá uma expressiva oportunidade de mudar completamente o eixo social da cidade. Com políticas habitacionais, utilizando-se, inclusive, de recursos federais, aos mais carentes poderão ser destinados imóveis centrais às pessoas mais carentes.

Mesmo que esse não fosse o destino conferido pelo Município de Palmas aos imóveis desapropriados, mas simplesmente os colocassem à venda, mediante condição de parcelamento, edificação ou utilização em determinado período, ainda seria positivo, visto que o mercado imobiliário seria instantaneamente modificado, tornando os imóveis centrais de Palmas mais acessíveis.

Portanto, o instituto em comento surge como proposta desenvolvimentista para esta capital, que clama por políticas habitacionais justas e inclusivas, fato ainda inédito dentro do seu curto período de existência.

3.16.5 A aplicação destes instrumentos no Município de Palmas-TO

O Município de Palmas conta atualmente com a população de 228.332 (duzentos e vinte oito mil, trezentos e trinta e dois) habitantes, que se encontram espalhados em uma área territorial de 2.218,937 Km². Possui como densidade demográfica 102,90 hab/Km²⁴³.

Para compreender estes dados, melhor seria se comparados com referências de outra capital. Tomemos a cidade de Goiânia, como parâmetro.

Atualmente, capital goiana conta com uma população de 1.302,001 habitantes, espalhados em uma área territorial de 732,801 Km². Possui como densidade demográfica 1.776,75 hab/Km².

Quando a capital tocantinense nasceu, Goiânia já contava com quase 60 (sessenta) anos de existência. Portanto, é bastante compreensiva a atual diferença populacional. Porém, a colossal diferença entre as densidades demográficas não pode ter a mesma justificativa.

⁴³ Censo 2010 - <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>

Parâmetros deveriam ser considerados, inclusive os negativos, a fim de que se evitassem, logo na origem, problemas estruturais que pudessem afetar a ordenada ocupação dos espaços urbanos, especialmente os voltados à moradia. O que não se observa no Município de Palmas, mesmo diante de sua jovialidade, e do arrojo de sua arquitetura.

Pode se estabelecer como grande vantagem, a sua criação sob a égide da Constituição da República de 1988, e mais ainda, a implantação do Estatuto da Cidade quando ainda contava com 10 (dez) anos de existência. Os institutos já abordados poderiam ter sido concretizados há mais de uma década, mas infelizmente não foi o que ocorreu.

Atualmente, a jovem capital do Tocantins corre contra o tempo. Possui uma extensa área para ser ocupada, e ainda conta com um padrão médio populacional. Porém, fenômenos segregadores fazem parte de sua infraestrutura. Grandes vazios urbanos se localizam em áreas centrais, concentrados na esfera patrimonial de poucos particulares e, sobretudo, do Poder Executivo Estadual.

3.17 ATUAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL

3.17.1 Ausência de bens imóveis em sua esfera patrimonial

Há normas voltadas às pessoas jurídicas de direito público em todas as esferas governamentais. Trata-se de obrigações, direitos, atribuições, entre outras. Porém, precede a todas elas, as regras de competência. Estas como não poderiam ser diferentes, encontram-se detalhadas no texto constitucional.

Sobretudo nos artigos 182 e 183, está presente a competência Municipal para o desenvolvimento de políticas urbanas, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Cabe aos Municípios promoverem o ordenamento territorial e a execução de políticas urbanas, elegendo prioridades baseadas em diretrizes legais gerais, como no Estatuto da Cidade, e agindo mediante disposições normativas específicas, em

conformidade com a realidade local, concretizando, com isso, os interesses municipais (Plano Diretor).

No que se refere à competência constitucional Municipal, Duarteassim dispõe:

Foi com a *Constituição* de 1988 que aconteceu o grande impulso para o planejamento urbano no Brasil, pois mesmo depois de 20 anos de sua promulgação, nós estamos vivendo em meio à ebulição de propostas de planejamento urbano em centenas de cidades brasileiras e, além disso, esse tema continua a ser motivo de discussões em órgãos públicos, institutos de pesquisas, empresas de consultoria e em universidades. (DUARTE, 2009, p. 76).

Segundo Canepa (2007), não havia precedente constitucional quanto a previsão específica relacionada a política urbana, e ainda, atribuindo competência legislativa aos Municípios para disporem sobre tal matéria. Posição de vanguarda, que marcou a Constituição Federal de 1988 como instrumento de garantia para o cumprimento da função social da propriedade e à democratização da gestão urbana.

No entendimento de Bernardi:

É salutar lembrar que a Constituição estabelece no capítulo *Da Política Urbana* apenas os artigos 182 e 183, os quais foram fruto de uma emenda de iniciativa popular e, portanto, o resultado de anos de lutas para que o Poder Público reconhecesse o direito “à cidade” como fundamental e proporcionasse qualidade de vida e bem-estar aos seus habitantes. Assim, pela primeira vez na história constitucional brasileira, são fixados princípios constitucionais de política urbana. O artigo 182 atribui ao município, como ente federativo, a responsabilidade de promover a política urbana de modo a ordenar o *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade*. (BERNADI, 2009, p. 49).

De acordo com Sant’ana (2006), a função social da propriedade passa por um território urbano mais ordenado, atendendo aos interesses de todos os habitantes, sem qualquer tipo de exclusão, buscando sempre qualidade de vida. Assim sendo, sobre a competência constitucional Municipal para o desenvolvimento de políticas urbanas, tem-se:

Quanto à competência do Município em assuntos urbanísticos é ampla, e decorre do preceito constitucional que lhe assegura autonomia para legislar sobre: a) assuntos de interesse local (artigo 30, I, da Constituição Federal); b) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII da Constituição Federal); c) executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (artigo 182 da Constituição Federal). (SANT’ANA, 2006. p. 62).

O objetivo de se conseguir com que as cidades atendam suas funções sociais é extensivo a todos os entes federativos. Mas cabe especificamente aos Municípios o ônus de buscar concretizar, efetivando políticas públicas voltadas a este fim, se utilizando, como paradigma, as cidades sustentáveis.

Sobre a competência constitucional, Souza Júnior afirma que:

Sendo prevista no Texto Constitucional de 1988, em seu art. 5º, XXIII, que reza que a propriedade deverá atender a sua função social. No art. 170, o referido Texto Constitucional definiu tal atendimento como um dos princípios fundamentais da Ordem Econômica. A função social da propriedade foi concretizada, na área urbana, pelo § 2º do art. 182 [...] da Constituição Federal de 1988. A área urbana ou zona urbana é competência do Município, segundo o art. 30, VIII, da CF, onde poderá distinguir os diversos tipos de construções delineadas em: residencial (preserva-se o direito à habitação) e não-residencial (zonas industriais, comerciais, portuárias, turísticas, etc.). Podendo ter, entretanto, características de zonas mistas, desde que respeitadas as determinações legais. (SOUZA JÚNIOR, 2007. p. 339).

Para Dias, buscar o desenvolvimento urbano significa a coexistência de crescimento econômico e o bem estar social:

A política urbana, para ser implementada pelo Poder Público há que compor interesses para atingir um meio ambiente digno à vida. Para isso, precisa de força política e decisões concertadas de forma a impedir e coibir ações individuais e interesses econômicos que queiram sobrepor-se aos interesses da cidade. Por isto, faz-se necessário as autuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana Municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade. (DIAS, 2009,p. 153).

Mesmo havendo previsão expressa no texto constitucional quanto ao desenvolvimento de políticas urbanas, limitadas a permitir que seus fundamentos, princípios, institutos e deveres sejam instrumentalizados, acabou por outorgar ao ente da federação dotado de competência (Municípios) a missão de instituir o instrumento básico, no caso, o Plano Diretor.

Na visão de Dias (2009), não só a competência para instrumentalizar os institutos antes criados pela própria Constituição, posteriormente por lei federal (estatuto da cidade), coube, igualmente, aos Municípios estabelecerem formas de defesa do meio ambiente, consoante uma política de desenvolvimento urbano, conforme se pode concluir pela leitura do artigo 225 da CF.

Trata-se de uma correta constatação, já que, de fato, é incumbência Municipal estabelecer política urbana ao ser individualizado, pois, enquanto

proprietário ou detentor de imóvel cabe a obrigação de cumprir as normas estabelecidas pelo Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Parcelamento, Planejamento e Controle de Uso do Solo, normas edilícias, normas administrativas de saneamento básico, bem como proteger o patrimônio histórico-cultural local, entre outras obrigações.

Quanto ao ordenamento territorial, já mencionado, coube aos municípios executar a política de desenvolvimento, que, segundo recém citado autor:

No que diz respeito ao ordenamento territorial, coube aos Municípios o dever de executar a política de Desenvolvimento Urbano por meio do Plano Diretor, instrumento para consecução da política de desenvolvimento urbano e que haverá de ser realizada consoante os ordenamentos federais e estaduais relativos à matéria. Desta feita, a todos os entes federativos interessa o ordenamento físico-espacial, social e político do território nacional, competindo à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre Direito Urbanístico (CF/88, art. 24, inc. I), cabendo àquela a disposição de normas gerais, diretrizes para o desenvolvimento urbano; aos Estados, as questões de interesse regional (plano Estadual de urbanismo, normas urbanísticas regionais, entre outras (CF/88, art. 24, inc. I, § 2º), sendo de responsabilidade dos Municípios o dever de legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso do ordenamento e planejamento urbano (DIAS, 2009, p. 223).

Por tudo isso, afirma-se: a Constituição da República de 1988 foi responsável por definir expressamente, e de forma taxativa, a competência Municipal quanto aos assuntos de interesse local, incluindo política urbana.

A concretização da ordenação dos espaços urbanos será alcançada com uma política urbana que atende ao comando constitucional, tendo os artigos 182 e 183 da Constituição como diretrizes.

Pois bem, não obstante a base teórica conferida pelo sistema legal urbanístico, a concretização de política urbana, quando voltada para habitação, pressupõe a disponibilidade de imóvel urbano.

Após a construção teórica, o próximo passo direcionado a um desenvolvimento urbano igualitário, é a aplicação concreta dos institutos previstos no ordenamento. Sendo assim, indaga-se: há como efetivar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade sem que haja imóveis à disposição da entidade pública competente?

Os instrumentos já explanados, potencialmente aptos a solucionarem os mais graves problemas habitacionais na cidade de Palmas, pressupõem para as respectivas aplicações, que haja disponibilidade de imóveis na esfera patrimonial do

ente federativo competente. Este não é o Estado, muito menos a União, mas aquele que cuida dos assuntos de interesse local: o Município.

A titulação originária de Palmas, exaustivamente citada como a gênese dos problemas habitacionais atualmente vivenciados nesta capital, mais uma vez se apresenta nesta mesma condição.

O Município de Palmas, atualmente, não detém áreas urbanas aptas a serem utilizadas em programas habitacionais. Mesmo que se dispensasse aquilo que é primordial, ou seja, boa localização, o Município continuaria impossibilitado realizar, por si só, esta atividade.

O que se observa, é que sempre quando se deseja realizar a colocação de famílias em moradias cedidas ou subsidiadas pelo Poder Público, o faz utilizando-se de imóveis doados pelo Estado do Tocantins, em áreas baratas, e periféricas, e de recursos oriundos de programas habitacionais de cunho federal.

A melhor aplicação do texto constitucional, quanto às políticas habitacionais, é a atribuição de independência aos Municípios para que efetivem políticas públicas voltadas ao interesse local, o que pode ser incluído a habitação. Ocorre que a própria estrutura política não permite que esta seja a realidade.

A divisão orçamentária, fruto constante de disputas por Poder, é o mais eficaz instrumento de submissão que a própria Constituição da República outorga aos entes públicos municipais frente aos demais. Por esta razão, qualquer garantia de independência funcional, especialmente quanto à matéria urbanística habitacional, atribuída aos entes municipais acabam por se limitar ao campo teórico, já que nada se efetiva sem o mínimo de recurso financeiro.

O Município de Palmas enfrenta, simultaneamente, as duas limitações para efetivar, de forma livre e independente, sua política habitacional: ausência de bens imóveis dominicais e indisponibilidade financeira. Enquanto que a primeira impede a livre escolha dos locais onde serão incentivadas a ocupação populacional, já que é obrigado a assim proceder nos locais doados pelo ente Estadual, a segunda retira a liberdade administrativa Municipal, quanto a possibilidade de definir critérios de construção (padrão, quantidade, infraestrutura, etc.), voltados a garantir maior dignidade aos beneficiados, já que não possui recursos financeiros para tal.

Para elucidar a questão, serão retratadas duas tabelas informativas de programas habitacionais desenvolvidos no ano de 2011 e 2012 pelo Município de Palmas, em áreas periféricas de péssima localização, discriminando a quantidade de áreas públicas municipais utilizadas em cada programa, e suas respectivas finalidades:

Tabela 2 - Programas habitacionais desenvolvidos no ano de 2011 e 2012 pelo Município de Palmas (1)

PROGRAMA/PROJETO	LOCAL	FAMÍLIAS ATENDIDAS	APM'S UTILIZADAS
Habitar Brasil BID-HBB: "Fazendo Acontecer o Santa Bárbara"	Jardim Santa Bárbara		
Casas		900	
Centro de geração de emprego e renda			APM 01 (D e E)
Posto de Saúde			APM 01 (D e E)
Posto Policial			APM 01 (D e E)
Escola de tempo integral			APM L
Centro de educação infantil			APM L
Praça			APM F e L
Praça			APM 18 e 19
Praça			APM 30
Praça			APM A

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 2012

Tabela 3 - Programas habitacionais desenvolvidos no ano de 2011 e 2012 pelo Município de Palmas (2)

PROGRAMA/PROJETO	LOCAL	FAMÍLIAS ATENDIDAS	APM'S UTILIZADAS
Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos precários / Cidade Solidária	Lago Sul	600	
Casas		600	
Creche			APM 11 – EP 05 C
Posto de Saúde			APM 11 EP
Centro Comunitário			APM 11 EP 05 B
Escola de tempo integral			APM 11 EP 05 C

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 2012

Os relatórios ora apontados demonstram claramente que a atuação Municipal é extremamente limitada. As áreas destinadas à moradia, de fato, não

eram de propriedade do Município, que acaba por ser responsável apenas por aquelas destinadas a instalação de equipamentos de infraestrutura, nada mais.

Como poderia, então, o ente constitucionalmente competente definir sua política urbana habitacional?

A resposta é uníssona: tendo em sua esfera patrimonial a disponibilidade de imóveis urbanos, bem localizados, disponíveis para o planejamento e concretização de políticas habitacionais aptas para: proporcionar a ocupação adequada dos espaços urbanos; possibilitar que pessoas carentes ocupem espaços de boa localização de forma regular; combater a especulação imobiliária ao disponibilizar mais imóveis bem localizados para comercialização; e, por fim, fazer com que Palmas retome o seu projeto original, considerando o fato de ter sido, por enquanto, a única capital que nasceu e se desenvolveu sob a égide da Constituição da República de 1988.

3.17.2 Desapropriação por Utilidade Pública e sua Inviabilidade

A desapropriação é a tomada compulsória de uma propriedade particular pelo Poder Público, mediante indenização ao proprietário. Cumpre destacar que o instituto ora retratado, não corresponde àquele disposto no item anterior, item 3.7. O instrumento a que se faz referência se refere à Desapropriação-sanção, prevista no Estatuto da Cidade e Plano Diretor do respectivo Município, para o caso específico de não cumprimento do PEUC, mesmo tendo sido sujeito passivo do IPTU progressivo, institutos também previstos na mesma lei federal.

Trata-se, portanto, do modelo de Desapropriação regulamentada pelo Decreto-Lei número 3.365/41, que cuida das utilidades públicas. Os procedimentos administrativos e judiciais sobre a indenização do proprietário em ambos os casos são tratados pelo referido Decreto.

Trata-se de um procedimento que poderá se iniciar e encerrar somente na esfera administrativa, ou ainda, se iniciar na esfera administrativa, mas se encerrar perante o Poder Judiciário, quando não houver consenso quanto ao da indenização.

A desapropriação não será regulamentada pelo Município, devendo ser aplicadas as normas federais previamente existentes, as quais já especificam as condições que deverão ser atendidas.

A atuação Municipal poderá atuar, por exemplo, em fatores relacionados à publicação de decreto para definir qual o órgão será competente para avaliar o imóvel objeto da desapropriação, a propositura da medida judicial cabível, a contabilização da aquisição, dentre outros.

Indubitavelmente, como já retratado, a desapropriação por utilidade pública pode ser considerada um instrumento urbanístico de extrema relevância, diga-se de passagem.

Contextualizado o referido instituto ao Município de Palmas, conclui-se que sua aplicação para a finalidade urbanística, não simplesmente para produzir habitações, pode proporcionar mudanças positivas na configuração imobiliária. Ocorre que, aplicada com esta finalidade, certamente, enfrentará dificuldades de difícil transposição.

Um dos motivos relaciona-se à dificuldade financeira, não só de Palmas, mas da maioria dos Municípios com pouca capacidade arrecadatória, decorrentes da má gestão dos recursos públicos, aliados aos pífios repasses constitucionais, acaba por desestimular a prática da desapropriação sob o argumento da utilidade pública.

Tal fato se dá, principalmente, em razão da própria regulamentação, que determina o pagamento das indenizações de forma prévia, ou seja, antes mesmo do ingresso do bem na esfera patrimonial do Município.

A utilização deste instrumento pelo Município de Palmas em prol do suprimento de sua maior necessidade, que é a ocupação de seus vazios urbanos, demandará investimento de grande monta, já que estes mesmos vazios se encontram na parte mais valorizada da cidade.

Portanto, dificilmente seria a conduta eleita pelo gestor, dentro de sua discricionariedade, para combater este verdadeiro câncer urbanístico.

3.17.3 A Blindagem dos Imóveis Públicos frente aos Instrumentos do Estatuto da Cidade

Os institutos previstos no Estatuto da Cidade e utilizados em desfavor de proprietários de imóveis urbanos subutilizados ou inutilizados, que são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação-sanção, são plenamente aplicáveis em desfavor de particulares.

Os imóveis públicos são dotados de Imunidade Tributária, conforme disciplina o texto constitucional, Artigo 150, inciso VI, alínea “a” da **Constituição da República (BRASIL, 1988)**:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)
VI - instituir impostos sobre:
a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Como já explanado, o conjunto de medidas de combate ao descumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, formada pelos 03 (três) institutos acima mencionados, formam um sistema, no qual, dentro de uma seqüência, cada modalidade será aplicada, precedendo à outra, que só será utilizada na hipótese da primeira não ter sido suficiente ao alcance do objetivo comum.

O objetivo comum das medidas é o Parcelamento, a Edificação ou a Utilização adequada do imóvel urbano. A primeira tentativa é a utilização do PEUC, que em caso de descumprimento, não gera punição para o proprietário. Findo o prazo para o cumprimento do PEUC, não havendo a efetivação do objetivo, o Poder Público Municipal incidirá alíquotas progressivas de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, durante 05 anos ininterruptos, até chegar ao percentual máximo de 15% sobre o valor do imóvel. Findo este prazo, não havendo a efetivação do objetivo, o Poder Público Municipal realizará a desapropriação-sanção do imóvel, indenizando o proprietário com títulos da dívida pública.

Observando a sistemática disposta pelo Estatuto da Cidade, depreende-se que a condição para que este sistema funcione é a submissão do proprietário à obrigação tributária de recolhimento do IPTU. Na hipótese de imunidade, a atuação do Município não poderia ultrapassar a etapa do PEUC, que por si só, não se mostra efetivo.

Portanto, a propriedade exercida pelo Poder Público, a administração pública Estadual, por exemplo, estaria completamente protegida contra a atuação Municipal em prol do cumprimento da função social do imóvel urbano.

Não obstante ter o Estado do Tocantins realizado várias desapropriações para a formação do território de Palmas, e por isso, ter arcado com o ônus financeiro para tal, na condição de primeiro grande proprietário imobiliário desta capital, realizou a transferência destes imóveis do decorrer dos anos em total dissonância com a justiça social, e em desacordo com o projeto inicial de ocupação populacional previsto pelo originariamente.

Ainda assim, restam vários imóveis em sua esfera patrimonial, como demonstrado, passando da cifra de 8.000 unidades e dos mais diversos tamanhos, espalhados, em sua maioria, nas quadras mais valorizadas da cidade. Como se sabe, não estão sujeitos, sequer, ao pagamento do IPTU, muito menos aos instrumentos de combate à sub ou inutilização do imóvel urbano.

O Estado do Tocantins chega a ser proprietário de quadras inteiras, residenciais e comerciais, totalmente abandonadas, onde sequer existem ruas abertas, cobertas por verdadeiras florestas, encravadas em áreas de grande fluxo urbano. Estes imóveis, não possuem qualquer destinação específica. No entanto, o ente Estadual não demonstra nenhum interesse em se desfazer das mesmas, já que está imune a medidas punitivas, como já demonstrado.

3.17.4 A Desapropriação por Interesse Social

O instituto da desapropriação, tanto mencionado no presente trabalho, apresenta-se, nesta oportunidade, sob nova circunstância, ou seja, aplicada em situação diversa das já apresentadas.

O marco regulatório do gênero desapropriação é o próprio texto constitucional, no qual se observa diversas passagens sobre o tema: art. 5º, XXIV (previsão de lei para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro); art. 22, II (competência privativa da União para legislar sobre desapropriação); art. 182, § 4º,

III (desapropriação por descumprimento da função social urbana); e art. 184 a 189 (desapropriação por descumprimento da função social rural).

Na esfera infraconstitucional, obedecendo ao critério de competência legislativa apontada pela CRFB/88, este instituto é regulado pelo Decreto-Lei 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e pela Lei 4.131/1962 (desapropriação por interesse social).

A primeira modalidade, ou seja, utilidade pública, já foi retratada em item específico, e diz respeito ao uso do bem pela Administração Pública ou por seus delegatários, para cumprimento de interesse público. Suas hipóteses estão previstas principalmente no art. 5º do Decreto-Lei 3.365/1941 (ex.: segurança nacional, defesa do Estado e salubridade pública).

Já o interesse social refere-se ao favorecimento de determinada categoria de pessoas que requerem especial proteção do Estado, ou, como dispõe o art. 1º da Lei 4.132/1962, “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”.

Não obstante estar presente em legislação diversa da que foi apontada, existe outra modalidade de desapropriação por interesse social, específica ao ambiente urbano, e que igualmente fora retratada e item específico. Trata-se da “Desapropriação-sanção”, previsão do Estatuto da Cidade, Lei 10.274/01.

Considerando exclusivamente o ambiente urbano, resta, portanto, comentar acerca da possibilidade de se aplicar o instituto da desapropriação por interesse social no ambiente urbano, tendo como marco regulatório a CRFB/88 e a Lei 4.132/62. O objetivo desta modalidade de desapropriação encontra-se declarado na Lei 4.132/62, no Art. 1º “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal” (BRASIL, 1962).

O Poder Público poderá desapropriar o proprietário que não se encontre cumprindo a função social ao exercer o seu domínio sobre determinado bem, objetivando promover a justa distribuição ou condicionar o seu uso ao bem estar social.

O artigo 2º, da mesma Lei Federal, especifica o que se enquadra como “interesse social”, e que, portanto, poderia ensejar a desapropriação sob este fundamento:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (BRASIL, 1962).

As hipóteses previstas pelos incisos III ao VIII possuem aplicabilidade exclusiva em ambientes rurais, pela própria natureza das atividades mencionadas. Já aquela prevista no inciso I, admite aplicabilidade tanto em ambiente rural, quanto urbano.

Justamente por se tratar de hipótese prevista expressamente na Lei 4.132/62, pode-se admitir a incidência desta modalidade de desapropriação em desfavor de imóveis urbanos, buscando o seu correto aproveitamento, de forma a suprir o seu destino econômico.

Os vazios urbanos causados por imóveis abandonados, sem qualquer edificação, em áreas centrais das cidades, como demonstrado ser constante no Município de Palmas, certamente não suprem o destino econômico. Ao contrário, fomenta a especulação imobiliária, encarece o valor dos imóveis que se encontram disponíveis para comercialização, onera o Poder Público Municipal e expulsa a população carente para as periferias.

Até a vigência da Lei 10.274/01, o Estatuto da Cidade, não havia nenhum impedimento para a aplicação da desapropriação por interesse social em imóveis urbanos, aplicando-se os dispositivos da Lei 4.132/62.

Ocorre que, a hipótese prevista no inciso I desta última figura legal, acaba por incorporar a mesma prevista no Estatuto da Cidade, que também justifica a realização de desapropriação-sanção quando não há o correto aproveitamento do imóvel urbano.

Mesmo havendo nomenclatura e fundamentação legal distintas, indaga-se: existe alguma diferença de aplicação entre desapropriação por interesse social, com base na Lei 4.132/62, e a desapropriação-sanção, com fundamento no Estatuto da Cidade?

A resposta é positiva. A única condição exigida expressamente na desapropriação por interesse social (Lei 4.132) é demonstrar que o imóvel não esteja sendo aproveitado corretamente, ou seja, que ele não se encontre cumprindo a destinação econômica. Já na desapropriação-sanção, que também é por interesse social, o Estatuto da Cidade a coloca dentro de um sistema integrado junto com outros institutos. Não se pode partir diretamente para a desapropriação-sanção, sem antes passar pelos institutos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o IPTU progressivo.

Tal diferenciação resulta em grande repercussão prática. A primeira delas relaciona-se com o prazo para sua efetivação. Enquanto que na primeira, Lei 4.132, pode-se partir diretamente para a desapropriação, bastando a demonstração do não aproveitamento ideal do imóvel urbano; na segunda, Lei 10.254 - Estatuto da Cidade, mesmo estando demonstrado o mau uso do imóvel urbano, ainda deverá ser aguardado, no mínimo, 05 anos (prazo para incidência do IPTU progressivo), para que se inicie o procedimento de desapropriação.

Portanto, deve ser mantida tal diferenciação, não podendo ser desprezada a possibilidade de aplicação da desapropriação por interesse social, nos moldes da Lei Federal 4.132/62, em ambiente urbano, mesmo coexistindo a desapropriação-sanção. Dependendo, cada caso, das circunstâncias e especificidades de determinada cidade.

3.17.5 Atuação em Desfavor do Executivo Estadual

A desapropriação de imóvel público é plenamente admissível, conforme prevê o **Decreto-lei nº3.365**, de 21 de junho de 1941, norma recepcionada pelo texto constitucional de 1988, e em plena vigência.

O referido dispositivo prevê a hipótese de desapropriação motivada por interesse público, e constitui tópico específico deste trabalho. O preâmbulo deste Decreto-lei traz a regra de que se trata de uma norma que regulará as desapropriações de imóveis para utilidade pública: “Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.” O artigo 1º⁴⁴ reforça o seu campo de aplicação. Esta previsão é de grande relevância, considerando a existência de outras espécies de desapropriação.

No Decreto-lei em referência, junto ao seu artigo 2º, encontra-se regra expressa acerca dos imóveis públicos, quando considerados de utilidade pública, por outro ente governamental. Resta mencioná-lo:

Art. 2o Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

§ 2o Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa(BRASIL, 1941).

O Decreto-lei **3.365** deixa claro que poderá ser possível desapropriar bem público, mas em respeito à regra de “hierarquia federativa”. Somente à União caberá desapropriar qualquer imóvel público. Aos Estados da Federação, as desapropriações dos bens pertencentes aos seus Municípios. Por fim, aos Municípios, não resta qualquer competência para desapropriar bens pertencentes a outras instituições de direito público.

Trata-se de previsão que rechaça qualquer tentativa do Município de Palmas de desapropriar os imóveis do Estado do Tocantins, bens dominicais, sob a declaração de utilidade pública.

Como já destacado, a titularidade imobiliária originária e a atual situação imobiliária de Palmas (vazios urbanos, especulação e periferização da população

⁴⁴Art. 1º. A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

carente), encontram-se diretamente relacionadas, em uma relação de causa-consequência. Esta mesma titulação, realizada na formação do Município de Palmas, resultou quase que exclusivamente ao ente Estadual, que arcou com os custos das desapropriações para a formação da cidade. Com isso, coube ao mesmo realizar as distribuições de imóveis, gratuitos, onerosos, subsidiados, condicionados e em dação em pagamento.

A partir daí, sabe-se que a cidade de Palmas passa por um momento crucial quanto ao seu espaço urbano. Ou realiza-se uma readequação da forma de preenchimento de seus vazios urbanos, retornando o curso do projeto urbanístico original, ou assume sua característica segregadora, e deixa com que o tempo realize, por si só, os ajustes necessários, e se possíveis.

O Estado do Tocantins é o grande proprietário de imóveis no perímetro urbano da cidade de Palmas, possuindo imóveis em praticamente todas as regiões da cidade. Vários destes encontram-se, atualmente, inutilizados. São bens dominicais, que não possuem qualquer função específica dentro da administração pública Estadual.

O Estado do Tocantins descumpre, claramente, a função social da propriedade, já que é o maior possuidor de terra no interior da capital, e pode-se afirmar que é o maior descumpridor da função social da propriedade na cidade de Palmas.

A atual condição do ente Estadual oferece ao Município de Palmas a possibilidade de utilizar-se do mesmo instituto da desapropriação, para coibir a permanência dos vazios causados pelo descumprimento da função social, porém, sob a modalidade da Desapropriação por Interesse Social, fundamentada na Constituição da República e na Lei 4.132/62.

Antes que haja qualquer manifestação, é necessário lembrar que a desapropriação-sanção não poderá ser aplicada em desfavor do Estado do Tocantins, na condição de proprietário de imóveis, já que está protegido pelo instituto da imunidade tributária, não podendo ser sujeito passivo de IPTU progressivo. Por esta razão, em consonância com o interesse do Município de Palmas, a regulamentação que lhe apresenta como alternativa à desapropriação dos bens públicos estaduais é a Lei 4.132/62.

Nesta hipótese, não há qualquer restrição quanto a sua aplicação em ambientes urbanos, como bem se observa no inciso I, do artigo 2º. O dispositivo em comento determina que poderá ser desapropriado o imóvel que não tem o seu aproveitamento adequado, e não corresponde com as necessidades de habitação, trabalho e consumo, além de impossibilitar sua devida destinação econômica.

Os imóveis públicos estaduais, classificados como bens dominicais, sub ou inutilizados, não obstante se encontrarem em locais centrais e valorizados da cidade de Palmas, de fato, não tem o seu aproveitamento adequado.

Ao desapropriar-se dos bens Estaduais, o Município de Palmas terá o compromisso legal e moral de cumprir a função que não fora atendida em mais de 20 anos de existência. Vale ressaltar, que executivo Municipal, até o presente momento, não atuou como deveria, sobretudo, pela ausência de bens imóveis bem localizados. Desapropriando os bens estaduais e dispensando os requisitos previstos na Lei 10.254/01 (estatuto da cidade), ingressaria no patrimônio do Município, inúmeros imóveis centrais, e em um curto espaço de tempo.

Desapropriar-se-iam as áreas já dotadas de infraestrutura básica (redes de água/esgoto/drenagem, sistema viário implantado com ruas, calçadas, praças e equipamentos como escolas, bibliotecas públicas, etc.), e ampla acessibilidade por transporte coletivo. Seria amenizado o paradoxo que marca esta cidade, qual seja: ao mesmo tempo em que se tem vasta área urbana constituída por assentamentos precários, que demandam urbanização e regularização, a população é assombrada pelos milhares de metros quadrados inutilizados nas melhores localidades.

Por outro lado, deverá ser assumido compromisso vinculado à desapropriação por interesse social, por parte do Poder Público Municipal, controlado pelos órgãos de fiscalização e, principalmente, pela comunidade, no sentido de otimizar a infraestrutura já implantada, utilizar todo potencial de equipamentos já instalados, garantir terra bem localizada para a população de baixa renda, e que não tem acesso à cidade formal, distribuir melhor as atividades da cidade, aproximando moradia ao local de trabalho, diminuir a pressão de ocupação e adensamento sobre áreas periféricas e de preservação, e manter uma diversidade de funções e de presença de pessoas de diversos extratos sociais.

O cumprimento da função social da propriedade deverá estar vinculado à desapropriação a ser promovida pelo ente Municipal, de forma a tornar sem efeito, e até mesmo, gerar responsabilização, em caso de desvinculação entre a conduta (expropriar o Estado de seus bens dominicais) e a finalidade (utilização adequada do bem). Trata-se de um compromisso que o executivo Municipal deverá deixar expresso no próprio decreto expropriatório.

Não há como negar, que a atuação em desfavor do particular é o mote dos institutos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente quando se exprimem através de limitações ao exercício pleno da propriedade. Ocorre que a divisão de domínio imobiliário no Município de Palmas, ocasionada pelos fatores históricos e políticos já demonstrados, impõe sua aplicação extensiva, de forma a alcançar os bens integrantes da esfera patrimonial do Estado do Tocantins, passando a vinculá-los, quando se tratar de bens dominicais, à finalidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia encontra guarida na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, sendo objeto de estudo na seara do direito constitucional, urbanístico, administrativo e civil. Corresponde à abrangência que se pretendeu abordar neste trabalho.

Ressaltou-se a importância em se relacionar eventos ocorridos no passado, considerando os aspectos relevantes do referido momento, a fim de os relacionarem àqueles evidenciados em determinada atualidade.

Consciente desta abrangência, e da relação de causa-consequência vinculada aos aspectos históricos, buscou-se estabelecer os caminhos percorridos pela ocupação urbana no Município de Palmas ao longo das duas últimas décadas, culminando na realidade atual. Os movimentos migratórios que conferiram a esta capital o mais alto índice de crescimento populacional, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE, ocasionou uma grande procura aos imóveis disponíveis no plano básico da cidade (área melhor localizada). Por outro lado, a titularidade imobiliária do Poder Executivo Estadual, conferiu-lhe exclusividade na oferta destes bens.

A discricionariedade pautou as decisões proferidas pelo executivo Estadual no tocante à distribuição dos imóveis urbanos na cidade de Palmas, seja de forma onerosa ou gratuita. Aspectos políticos e econômicos sobrepuseram aos técnicos, e as correntes políticas que se alternavam no Poder definiram a forma de ocupação dos espaços urbanos, que, nem sempre, coadunavam com o projeto original. As etapas de ocupação, que contemplavam as áreas centrais como prioritárias, foram completamente ignoradas pelos protagonistas governamentais.

Grandes empresas, responsáveis pela edificação da infraestrutura inicial da cidade, receberam imóveis como parte do pagamento pelo serviço prestado, que são os mesmos que se encontram atualmente inutilizados e encravados em meio à estrutura urbana já sedimentada. Outra grande parcela de imóveis urbanos ainda permanece sob o domínio do executivo Estadual, conforme demonstra a listagem fornecida pelo Município, anexo 3. Em sua grande maioria, trata-se de imóveis inutilizados, que agregam o patrimônio público, mas descumprem a sua função social.

Os dois fenômenos observados, ocasionados por práticas administrativas desvinculadas ao interesse público, oferecem como consequência, a especulação imobiliária, o elevado valor dos imóveis, mesmo sem qualquer benfeitoria, o crescimento desordenado das regiões periféricas, invasões de imóveis, loteamentos clandestinos, entre outros. O combate a herança deixada por práticas descompromissadas com futuro social e urbanístico da cidade deve ser iniciado pelo Estatuto da Cidade, em plano imediato, e a CRFB/88, em plano mediato. Os instrumentos aqui retratados devem ser aplicados aos casos concretos, sem qualquer privilégio e de forma indistinta, sob os domínios público e privado, respeitadas apenas as imunidades constitucionais.

O IPTU progressivo, a desapropriação por interesse social e o consórcio imobiliário, aplicados em sequência, excepcionando as hipóteses de propriedade pública estadual, quando a primeira etapa é suprimida, coíbem a manutenção do exercício do direito de propriedade imobiliária urbana em descumprimento da função social (utilização adequada). Inicialmente, onera-se a incidência de alíquota tributária; não sendo suficiente, retira-se da esfera dominial do proprietário aquele imóvel, passando à titularidade municipal, não gerando oneração imediata frente à forma de indenização; firma-se parceria com o setor privado para edificação de moradias nestes mesmos imóveis, de forma a subsidiar a ocupação destas áreas antes subutilizadas.

A população é vítima da irresponsabilidade administrativa, especialmente aquela que não possui ganho financeiro suficiente a manter residência nos espaços urbanos localizados no plano básico da cidade. Trata-se de verdadeira expulsão dos não privilegiados financeiramente, que são segregados de toda benesse urbana.

O Poder Público Municipal, apesar de ser corresponsável pela formação urbana da cidade dentro destes 23 (vinte e três) anos de existência, sofre com esta distribuição habitacional. Na condição de primeiro legítimo a cuidar dos interesses locais, possui o encargo de arcar com a edificação da infraestrutura básica da cidade de Palmas. Portanto, onde a população se concentra, cabe ao executivo Municipal conferir condições dignas de habitação, construindo escolas, postos de saúde, postos de segurança, iluminação pública, asfalto, esgoto, saneamento, lazer, transporte, etc. Para cada moradia em locais distantes e periféricos, seja pela ocorrência de invasão clandestina, loteamento, mesmo que clandestino,

assentamento, entre outras modalidades, o executivo Municipal é cobrado para que, nestes locais, construa toda infraestrutura, partindo de onde não existia absolutamente nada.

As figuras apontadas neste trabalho são aptas a retratarem o aspecto físico da cidade de Palmas. Os mapas, o aspecto socioeconômico. Os vazios urbanos estão presentes nas áreas do plano básico, as mais valorizadas do Município, e as maiores concentrações habitacionais nas áreas periféricas.

Definitivamente, o direito à moradia, aliado à dignidade da pessoa humana, não foi e não está sendo cumprido, não obstante se tratar de uma garantia constitucional, cuja efetividade se faz iminente. Segundo a carta magna em vigência, a atuação da administração pública deve estar vinculada ao interesse público, exclusivamente, e as normas, princípios e garantias constitucionais são balizas que cercam a discricionariedade administrativa. Considerando que os atuais 23 (vinte e três) anos de existência da capital do Estado do Tocantins se deram sob o a égide da CRFB/88, uma realidade diversa da atual poder-se-ia esperar.

Outro fator que inclui a cidade de Palmas em situação de privilégio é a vigência do Estatuto da Cidade quando ainda contava com 10 (dez) anos de existência. Trata-se de um conjunto de normas que ratificou o que já se encontrava estabelecido na CRFB/88, conferindo a mesma maior efetividade. Dentre as várias benesses que esta legislação proporcionou às cidades, destacam-se os instrumentos aplicáveis àqueles que descumprem a função social da propriedade imobiliária urbana. Constatada o mau uso do imóvel, o Poder Público Municipal atua em desfavor do proprietário/possuidor, compelindo a devida utilização, sob pena de incidência de alíquotas progressivas de IPTU, e até mesmo, em perda da propriedade.

O Município de Palmas passa por um momento de extrema relevância para o seu futuro habitacional e urbanístico. Mesmo depois de constatado o descumprimento do programa de ocupação estabelecido pelo projeto original da cidade, a efetivação dos instrumentos de combate ao mau uso da propriedade imobiliária urbana, nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, oferecem esperança para mudança de paradigma. Porém, este mesmo ente deverá assumir o compromisso, que não se apresenta como opção, mas como dever, já que se trata

de norma impositiva prevista no texto constitucional e regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

A segregação habitacional coexistindo com espaços urbanos bem localizados e com infraestrutura já estabelecida corresponde o grande entrave ao desenvolvimento ordenado da cidade de Palmas. A supremacia do interesse público não pode permanecer no campo teórico, como princípio fundamental de um texto normativo. Carece de um plano de aplicação de política habitacional, considerando o sistema de combate ao mau aproveitamento do imóvel público, com prazos e metas previamente definidos.

Em meio ao ativismo judiciário, vislumbra-se a possibilidade de intervenção direta do Poder Judiciário, mediante provocação, determinando o cumprimento da função social do imóvel urbano à hipótese específica, pois, estar-se-ia descumprindo um compromisso constitucional, devidamente regulamentado e com eficácia plena. Afinal, responsabilidades advêm da omissão, que poderá ser caracterizada na hipótese do executivo Municipal não colocar em prática todos os instrumentos legais que lhe são oferecidos.

REFERÊNCIAS

AGENDA Habitat Brasil para Municípios. Disponível em <http://www.emprende.org.br>. Acesso em: 26 de jun. de 2012.

AMARAL, Diogo Freitas. **A Utilização do domínio público pelos particulares**. São Paulo: Juriscredi, 1972.

BARROSO, Luis Roberto. **Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico Vol. 1, 2001.

BERNARDI, Jorge. **A Organização Municipal e a política urbana**. 2. ed. Curitiba: Editora Ibpex, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desocupação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 26 jun. 2012.

BUENO, Vera Scarpinella. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRONDINO, Nair. **Estudo da influência da acessibilidade no valor de lotes urbanos através do uso de redes neurais** – Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos para obtenção do título de Doutor em Engenharia Civil – Transportes, 1999.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária, função social e outros aspectos**. Belo Horizonte: Renovar, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, v.63., 1986.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Bens Públicos**. 2. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1975.

DEÁK, Csaba. “**Rent Theory and the Price of Urban Land – Spatial organization in a capitalist economy**”. Tese de Doutorado, Universidade de Cambridge, Kings College, 1985.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **A Gestão jurídica do patrimônio imobiliário do Poder Público**. Cadernos Fundap, São Paulo, n. 17, 1989.

_____. **Direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DROMI, Roberto. **La Licitación pública**, Montevideo: Acali, 1978.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibplex, 2009.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1978. V.2.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. **A Criação e Ocupação de Espaços Urbanos: o caso do Município de Palmas-TO**. Palmas: UFT, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. Lisboa: Imprensa Nacional, 1976.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOPES, Aberto Costa; BARBOSA, Fabio Mendes. **Palmas: formação e desafios de uma cidade nascente**. Rio de Janeiro. IBAM/Prefeitura de Palmas, 1996.

LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. **La Disciplina constitucional de la propiedad privada**. Madrid: Tecnos, 1988.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A Propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACPHERSON, C. B. **A Teoria política do individualismo possessivo (de Hobbes a Locke)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965. V.2.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de Economia Política e Considerações Sobresua Aplicação Prática**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988: Volume V 5.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PACTO Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em:

<<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

PARQUE ESTADUAL DO LAJEADO. Plano de Manejo – Encarte 4. Disponível em: <http://www.gesto.to.gov.br/site_media/upload/plano_manejo/ENCARTE_4.pdf>.

Acesso em: 9 jul. 2012.

REALE, Giovanni. ANTISERI, Dario. **História da filosofia: do humanismo a descartes**. São Paulo: Paulus, 2005. V.3.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. 3ª ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. São Paulo: Polis, 2001.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano diretor municipal**. São Paulo: Leud, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Luiz Otávio Rodrigues. **Formação da cidade de Palmas de Tocantins**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. **Estatuto da cidade e o plano diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VILAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **NBR 6027**: informação e documentação: sumário: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6028**: informação e documentação: resumo: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Normas de apresentação tabular**. 3.ed. Rio de Janeiro, 1993.

ANEXOS

ANEXO A: Quadro legislativo do Município de Palmas-TO

LEI	DATA DE APROVAÇÃO	EMENTA
Lei Municipal n 28	29 de dezembro de 1989	Transfere a Sede do Município de Taquaruçu do Porto para a localidade de Palmas
Lei Municipal n. 33	13 de fevereiro de 1990	Estabelece os limites do Município e dos Distritos de Palmas
Lei Municipal n. 45	22 de março de 1990	Altera a Lei Municipal n. 31, de 09 de dezembro de 1989, que estabelece o Código de Obras do Município
Lei Orgânica do Município	05 de abril de 1990	Rege a organização e administração do Município de Palmas
Lei Municipal n. 371	04 de novembro de 1992	Institui o Código de Posturas do Município de Palmas
Lei Municipal n. 386	17 de fevereiro de 1993	Define o zoneamento e uso do solo urbano
Lei Municipal 468	06 de janeiro 1994	Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas, e dispõe sobre a divisão do solo do Município para fins urbanos
Lei Complementar n. 002	11 de dezembro de 1995	Institui o Código Tributário do Município de Palmas
Lei Municipal n. 543	19 de dezembro de 1995	Delimita o perímetro urbano dos Distritos de Palmas, Buritirana e Taquarussu
Lei Municipal n. 544	19 de dezembro de 1995	Altera a Lei Municipal n. 33, de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão distrital do Município de Palmas

ANEXO B: Relação de Imóveis de Propriedade do Estado Do Tocantins

1

ANEXO C: Lei Complementar Municipal n. 155, de 28.12.2007 e o Caderno de Revisão do Plano Diretor

A LC n. 155/2007 é o Plano Diretor do Município de Palmas, responsável pela regulamentação dos institutos previstos no Estatuto da Cidade.

O Caderno Revisor do Plano Diretor representa um trabalho desenvolvido pela equipe técnica do Município de Palmas, a fim de subsidiar o legislativo para elaboração da Revisão do Plano Diretor do Município de Palmas.

Ambos em mídia eletrônica (CD).