



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

AS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE PREVISTAS NOS PLANOS DIRETORES DOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Giovani Spinelli de Almeida¹
Fábio Scopel Vanin²

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao assegurar o direito à propriedade (art. 5º, inciso XXII), estabelece, também, que esse direito deve atender à sua função social (inciso XXIII do mesmo artigo). O artigo 182, §2º, da CF/1988 prescreve que a *“propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”*³. Assim, o plano diretor estabelece os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade urbana⁴. Nesse contexto, cabe ao município, por meio do plano diretor, estabelecer as diretrizes para o efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana.

Com efeito, o caput do art. 182 da CF/1988 não apenas define o objetivo principal da política urbana no Brasil, mas também indica que sua implementação é responsabilidade dos Municípios e que suas diretrizes, incluindo a função social da propriedade, devem ser estabelecidas por meio de lei, isto é, o plano diretor⁵. Assim, A CF/1988, ao estabelecer o plano diretor como instrumento básico do desenvolvimento urbano e elemento essencial da ordenação do território municipal, determina que ele incorpore, em seu conteúdo, o princípio da função social da propriedade urbana, com fundamento da ordem urbanística constitucional, cuja concretização

¹ Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul. Integrante do grupo de pesquisa “Direito Urbanístico, Ambiente e Infraestrutura” - URBAIN, vinculado ao PPGDIR/UCS. Procurador do Município de Guaraciaba/SC. E-mail: gsalmeida10@ucs.br.

² Doutor em Direito, Professor da área de conhecimento de Ciências Jurídicas da UCS, com atuação na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDIR/ UCS – Mestrado e Doutorado). Coordenador do Observatório de Direito Urbanístico, decorrente do Projeto de Pesquisa Interlocações do Direito Ambiental com o Direito Administrativo, Urbanístico e de Infraestrutura, do PPGDIR/UCS, financiado pela FAPERGS (www.direitourbanismo.com.br). E-mail: fabioscopelvanin@gmail.com.

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴ CUSTÓDIO, Vinícius Monte. **Planos urbanísticos: a solução dos conflitos em sua aplicação no Direito brasileiro**. São Paulo: Almedina Brasil, 2024, p. 142.

⁵ VANIN, Fábio Scopel. **Direito, Urbanismo e Política Pública**. São Paulo: Almedina, 2022.



tem no município um ator central e indispensável⁶, com o estabelecimento de “*uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira*”⁷.

Em consequência, a função social da propriedade representa um direito de caráter coletivo, que impõe ao proprietário o dever individual de conferir ao bem uma finalidade que atenda aos interesses da coletividade. Esse dever convive com o direito individual de propriedade, que, por sua vez, impõe à sociedade a obrigação de respeitar o uso legítimo que o titular faz do bem⁸. Assim, conforme Alfonsin, “*a transição de um modelo centrado no direito de propriedade para um modelo centrado na função social da propriedade promove uma ruptura jurídica, social, econômica e cultural muito profunda, limitando os poderes dos proprietários e aumentando os poderes do Poder Público na condução de uma política urbana voltada para a garantia de uma cidade para todos e todas*”⁹.

Desse modo, as diretrizes relativas ao cumprimento da função social da propriedade devem estar previstas no plano diretor, a qual deve garantir a satisfação das necessidades da população no que se refere à qualidade de vida, à justiça social e ao incentivo ao desenvolvimento econômico¹⁰, atendendo ao interesse público¹¹.

Nesse sentido, exige-se que o plano diretor alcance um grau de precisão legalmente exigido, não podendo se limitar à mera enunciação de diretrizes, princípios e conceitos, como ocorre em diversos Municípios¹². Assim, conforme Carvalho Pinto, “*o plano diretor é instrumento de conformação do direito de propriedade*”¹³. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo investigar se os planos diretores dos municípios conseguem traduzir, de forma concreta e efetiva, os parâmetros necessários à realização da função social da propriedade urbana, conforme impõe a ordem constitucional.

Nesse contexto, a presente pesquisa desenvolve-se no âmbito do projeto de pesquisa “Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul”, financiado pelo Edital ARD/ARC nº 14/2022 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

⁶ OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **Comentários ao Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2022, p. 41.

⁷ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Direito & Praxis, Vol. 07, N. 14, 2016, p. 423.

⁸ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Direito e Direito de Propriedade**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 179.

⁹ ALFONSIN, **A ordem jurídico-urbanística**, p. 448.

¹⁰ VANIN, Fábio Scopel; COLOMBO, Gerusa. **Revisão do Plano Diretor: Alcances e Limitações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável**. REVISTA JURÍDICA DA CNM, v. VI, 2019, p. 275.

¹¹ PINTO, **Direito Urbanístico**, p. 178.

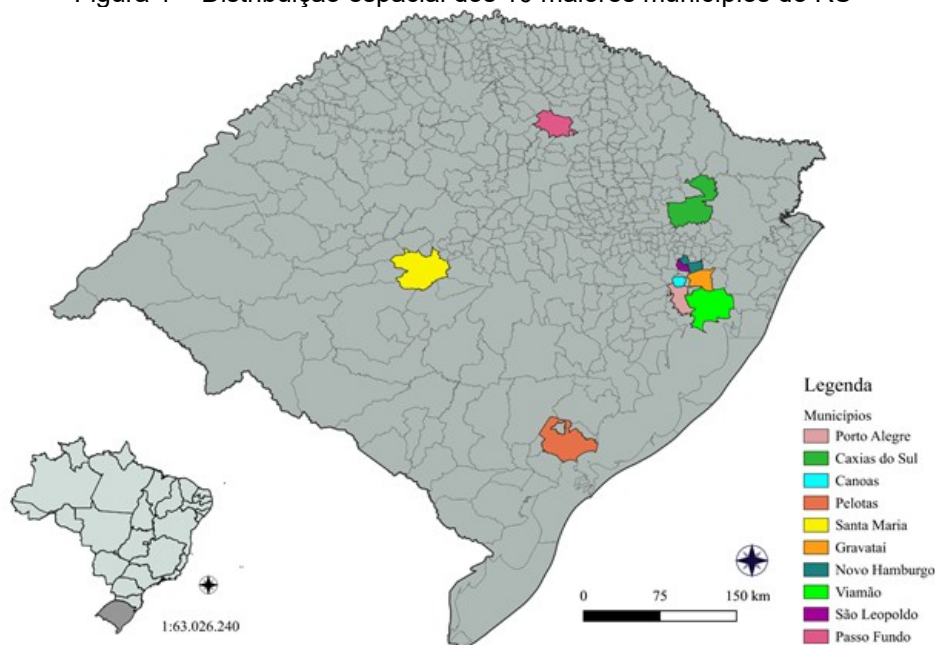
¹² Ibid., p. 135-136.

¹³ Ibid., p. 186.



O referido projeto está articulado por meio de um portal eletrônico, no formato de site, intitulado Observatório de Direito Urbanístico, que tem como objetivo consolidar e difundir informações sobre a legislação urbanística municipal no Estado, com foco nos 10 maiores municípios do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo e Passo Fundo)¹⁴, distribuídos conforme mapa abaixo:

Figura 1 – Distribuição espacial dos 10 maiores municípios do RS



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados espaciais: IBGE, 2022.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada na análise documental dos planos diretores dos dez maiores municípios do Rio Grande do Sul. Busca-se, com isso, avaliar de que forma esses instrumentos normativos incorporam a noção básica de função social da propriedade urbana, conforme determina a CF/1988 para o plano diretor.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Apesar da consagração constitucional da função social da propriedade, há grande dificuldade para sua efetiva aplicação. A função social da propriedade permanece um conceito abstrato e pouco operacionalizado, o que obstaculiza a implementação completa dos instrumentos

¹⁴ VANIN, Fábio Scopel; COLOMBO, Gerusa. **O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul- RS**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 26, n. 146, p. 89-119, jul./ago. 2024.



previstos nos respectivos planos diretores. Assim, os resultados da pesquisa apontaram disparidades entre os municípios analisados.

Porto Alegre estabelece a função social da propriedade por meio da aplicação de planos, programas e projetos, utilizando instrumentos urbanísticos previstos no artigo 49 do seu plano diretor. Caxias do Sul dispõe de regras específicas que tratam da função social em zonas especiais de uso e ocupação do solo, enquanto Pelotas vincula a função social da propriedade imobiliária à adequação à função social da cidade.

Municípios como Gravataí e Santa Maria afirmam o cumprimento da função social da propriedade quando são atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade presentes em seus planos diretores. Viamão delimita critérios objetivos na legislação geral e detalha-os no macrozoneamento. São Leopoldo também associa a função social da propriedade ao atendimento das exigências fundamentais expressas no Plano Diretor Municipal. Já Passo Fundo apresenta uma abordagem singular, com um mapa anexo que identifica áreas que descumprem a função social da propriedade urbana.

Por sua vez, o município de Novo Hamburgo não prevê a função social da propriedade no plano diretor. De forma semelhante, Canoas não apresenta um conceito específico de função social da propriedade, limitando-se a referências indiretas como diretriz do parcelamento do solo e objetivo da habitação de interesse social, o que também fragiliza o alcance da atribuição dada pela norma constitucional ao Município.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, percebe-se, em grande parte dos municípios analisados, a incorporação da função social da propriedade. Contudo, não se identificou grande preocupação na aplicação prática ou operacionalização dos instrumentos para a consecução dela, quando em razão de seu descumprimento. Ao mesmo tempo, se verifica a heterogeneidade do tratamento da matéria, sem formação de um padrão de aplicação.

Assim, a contribuição da pesquisa está em identificar que os municípios pesquisados não conferem a devida atenção ao conceituar função social da propriedade urbana na formulação do plano diretor, não dedicando rigor na definição precisa dos seus elementos. A prática contribui com o esvaziamento do conceito jurídico. Com efeito, sua previsão de forma abstrata e retórica impossibilita a aplicação de instrumentos ou efetivas sanções, o que contribuiria com a efetivação do preceito.

Diante desse cenário, recomenda-se que na formulação dos Planos Diretores haja maior atenção na previsão legal do conteúdo, elementos e significado da função social da propriedade



urbana, de modo que os municípios possam aplicar os instrumentos e eventuais sanções quando da inobservância do princípio, incorporando de forma clara os parâmetros que concretizem o estipulado pelo art. 182, §2º, da CF/1988.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Direito & Praxis, Vol. 07, N. 14, p. 421-453, 2016.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Acesso em: 30 abr. 2025.

CUSTODIO, Vinícius Monte. **Planos urbanísticos: a solução dos conflitos em sua aplicação no Direito brasileiro**. São Paulo: Almedina Brasil, 2024.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **Comentários ao Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Direito e Direito de Propriedade**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VANIN, Fábio Scopel. **Direito e Política Urbana: Gestão Municipal para a Sustentabilidade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

VANIN, Fábio Scopel. S; COLOMBO, Gerusa. **Revisão do Plano Diretor: Alcances e Limitações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável**. REVISTA JURÍDICA DA CNM, v. VI, p. 260-285, 2019.

VANIN, Fábio Scopel; COLOMBO, Gerusa. **O conteúdo jurídico geral do Plano Diretor nos municípios do Rio Grande do Sul- RS**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 26, n. 146, p. 89-119, jul./ago, 2024.

VANIN, Fábio Scopel; et al. **Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. Projeto de pesquisa - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS. Financiamento: EDITAL FAPERGS 14/2022 - AUXÍLIO RECÉM-DOCTOR ou RECÉM-CONTRATADO – ARD/ARC. Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitourbanismo.com.br/>.