



COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

TOMO 2

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

COORDENAÇÃO DO TOMO 2

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR
Pedro Paulo Teixeira Manus
DIRETOR ADJUNTO
Vidal Serrano Nunes Júnior

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello	Nelson Nery Júnior
Elizabeth Nazar Carrazza	Oswaldo Duek Marques
Fábio Ulhoa Coelho	Paulo de Barros Carvalho
Fernando Menezes de Almeida	Ronaldo Porto Macedo Júnior
Guilherme Nucci	Roque Antonio Carrazza
José Manoel de Arruda Alvim	Rosa Maria de Andrade Nery
Luiz Alberto David Araújo	Rui da Cunha Martins
Luiz Edson Fachin	Tercio Sampaio Ferraz Junior
Marco Antonio Marques da Silva	Teresa Celina de Arruda Alvim
Maria Helena Diniz	Wagner Balera

TOMO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL | ISBN 978-85-60453-37-5

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico)
: direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [*et al.*] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017
Recurso eletrônico World Wide Web (10 tomos)
Bibliografia.

1. Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire, André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Georges Louis Hage Humbert

INTRODUÇÃO

O tema das “funções sociais da cidade”, previsto no art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é, a um só tempo, de grande relevância – basta registrar que quase noventa por cento da população atual brasileira vive nas denominadas áreas urbanas e, por isso, é destinatária da referida norma, mas também de controvérsia, uma vez que, há cientistas e operadores do direito que buscam seu conteúdo fora da ordem jurídica – em atos e encontros internacionais de urbanismo, como a Carta de Atenas. A presente descrição da Constituição pretende desvelar o significado da expressão constitucional “funções sociais da cidade” a partir do quanto positivado dentro do sistema constitucional, sem olvidar a relevância, de gênese, de história e de repercussão prática, daquilo descrito pelos que remetem a sua compreensão à citada Carta de Atenas.

SUMÁRIO

Introdução.....	2
1. Funções sociais da cidade na Carta de Atenas.....	3
1.1. A nova Carta de Atenas.....	3
2. Funções sociais da cidade a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	4
2.1. Metodologia adotada para identificação do conteúdo jurídico normativo de “funções sociais da cidade”	5
2.2. Sentido e alcance da expressão jurídico-normativa “funções sociais da cidade” a partir do sistema constitucional brasileiro em vigor	7
Referências	10

1. FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE NA CARTA DE ATENAS

Inserido no Capítulo II, “Da Política Urbana”, do Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por obra do Poder Constituinte originário, o verbete “Funções sociais da cidade” tem conteúdo controverso na ciência do direito e mesmo a jurisprudência.

Em regra, muitos se valem da expressão de arquitetura e urbanismo advinda das lições de Le Corbusier, para quem o termo tem sentido que responde as funções da vida: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver”.¹

Neste contexto, larga e boa doutrina costuma se referir à expressão jurídica do art. 182 da Constituição “Funções sociais da cidade”, enquanto uma positivação daquelas previstas pela Carta de Atenas, produzida no ano de 1933, que foi resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM e teve como seu idealizador o já citado Le Corbusier. Sendo assim, remetem às noções de necessidades - tipo do ser humano para definir as funções a serem objeto do planejamento das cidades, identificando-as nas necessidades de trabalho, circulação, habitação e lazer.²

Assim, a norma Constitucional estaria a salvaguardar o direito subjetivo do cidadão ao planejamento das cidades para a consecução do acesso ao trabalho, transporte, moradia e recreação.

1.1. A nova Carta de Atenas

Seguindo este pressuposto, importante consignar que este sentido poderia – e até já teria - ser alargado, não por força de emenda ou alteração constitucional, nem mesmo por ocasião de exercício do poder legislativo ordinário, por lei infraconstitucional, mas sim por ato multilateral do qual o Brasil não fez parte e por definição de urbanistas, não de qualquer norma jurídica alicerçada na Constituição brasileira em vigor.

¹ LE CORBOUSIER. *Planejamento urbano*, p. 53.

² *Carta de Atenas*, de novembro de 1933. Assembleia do CIAM — Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, item 77. Em 1998, foi elaborada pelo Conselho Europeu de Urbanistas a Nova Carta de Atenas.

Refere-se, aqui, ao fato de que o Conselho Europeu de Urbanistas – CEU reuniu-se em 1998 para propor uma atualização da Carta de Atenas, oportunidade em que foram estabelecidas, além das já mencionada quatro funções sociais clássicas da cidade, na concepção dos urbanistas, outras dez. Restou consignado que:

“A Nova Carta de Atenas propõe uma Visão da cidade coerente que pode ser atingida pelo urbanismo e pelos urbanistas, em colaboração com outros profissionais. Propõe novos sistemas de governância e pistas que permitam o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, utilizando as vantagens das novas formas de comunicação e as tecnologias de informação”.³

Estas novas funções sociais da cidade, que refletiram na interpretação da norma constitucional brasileira, sem qualquer processo de emenda, assinatura, ratificação, incorporação ou mesmo de legitimidade baseada em soberana vontade popular, perpassariam por pela determinação da “inclusão das comunidades através da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social”; de uma cidade participativa para a gestão urbana, conectados numa rede de ação local de todos os espaços, das vias, vielas, ruas, avenidas, praças, equipamentos e imóveis públicos e privados; a noção de que “a cidade deve ser um refúgio” para agasalhar, no plano interno e externo, vítimas das guerras ou dos desastres naturais numa noção de solidariedade entre as gerações e povos; deve ser uma cidade saudável, conforme padrões da Organização Mundial da Saúde; a cidade tem de ser produtiva, ou seja, com competitividade para a geração de emprego e renda; a cidade deve ser inovadora, tecnológica, comunicando-se em rede; outra das funções da cidade seria os movimentos racionais, ligado ao transporte menos poluente, oneroso e mais ágil e qualificado, além da acessibilidade; a cidade deve ser sustentável ou ecológica; a cidade deve ser polo cultural; e, por fim, a cidade deve ter caráter contínuo, isto é, vocacionada para atender as presentes e futuras gerações.

2. FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

³ CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. *A Nova Carta de Atenas 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*, p.38.

A despeito de reportar e compreender a relevância da antiga e da nova Carta de Atenas no que se refere ao uso pioneiro e a designação de sentido e conteúdo à expressão “funções sociais da cidade”, a leitura deste verbete enquanto posto na ordem jurídica constitucional brasileira deve ter sentido e alcance extraído, alterado e condicionado ao sistema constitucional e suas determinações.

2.1. Metodologia adotada para identificação do conteúdo jurídico normativo de “funções sociais da cidade”

Consoante revelado alhures,⁴ o direito assume posições que, a um só tempo, situam-no como ciência e objeto de outras ciências. Pode ser compreendido, em sentido mais amplo, como um fenômeno social, ínsito às relações humanas, posição que lhe insere nas investigações das ciências humanas e mesmo da filosofia. Mas guarda particularidades que o elevam à categoria de ciência, com objeto e método próprios, o que, enquanto marcos teóricos, não permitem – ao contrário, esclarecem – o sincretismo entre a atividade de descrever e de operar – interpretar e aplicar – as normas jurídicas – estas elementos fundamentais que compõem o direito.

Esclarece Kelsen⁵ que:

“(…) na afirmação evidente de que o objeto da ciência jurídica é o Direito, está contida a afirmação - menos evidente - de que são as normas jurídicas o objeto da ciência jurídica, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou - por outras palavras - na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas”.

Daí porque, após aclarar as diversas facetas ínsitas ao conhecimento jurídico, imperioso se debruçar sobre aquilo que acomoda sua nota característica, a saber, a norma jurídica, sua composição e suas relações, imprescindíveis ao conhecimento e operação jurídica.

Explica Lourival Vilanova:⁶

⁴ Para aprofundamento, confira-se HUMBERT, Georges Louis Hage Humbert. *Conceito de direito, norma e de princípio jurídico*.

⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*, p. 50.

⁶ VILANOVA, Lourival. Norma jurídica: proposição jurídica. *Revista de direito público*, nº 61, p. 12.

“Examinando-se os textos onde a teoria pura do direito tem feito a distinção entre norma jurídica (*Rechatnorm*) e proposição jurídica (*Rechatssatz*), vê-se que se estriba nos seguintes pontos: I – a norma jurídica provém do fato do costume, ou do ato de legislador (em sentido amplo); a proposição jurídica procede do ato cognoscente, da Ciência do Direito; II – o modo-de-referência (semântico) da norma jurídica é prescritivo de possíveis fatos de um universo-de-fatos; o modo-de-referência das proposições jurídicas é o descritivo de fatos; III – conseqüentemente os valores de normas diferem dos valores de proposições: umas, válidas ou não-válidas; outras, verdadeiras ou falsas”.

Miguel Reale,⁷ bem sinaliza a inequívoca importância da norma, ao mencionar que:

“Onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica, etc.); um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor”.

As normas jurídicas, como diversos outros fenômenos humanos ou sociais, são expressadas através de signos, de palavras, de rótulos, enfim, por intermédio de formas comunicação, da linguagem, com as suas variáveis terminológicas. Independentemente de ser tema multifacetado, não acometido precipuamente no âmbito do objeto próprio da ciência jurídica, a persecução da questão terminológica não pode ser olvidada pelo seu pesquisador.⁸ Não é nímio reiterar que seu objeto de estudo – as normas jurídicas – é externado mediante linguagem.

É inquestionável, portanto, que este fato metajurídico – a questão terminológica - apresenta reflexo na operação das normas jurídicas, tanto no âmbito dogmático como

⁷ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*, p. 65.

⁸ Tércio Sampaio Ferraz Júnior disserta que “a determinação do sentido das normas, o correto entendimento do significado dos seus textos e intenções, tendo em vista a decidibilidade de conflitos, constitui a tarefa da dogmática hermenêutica (...) O propósito básico do jurista não é simplesmente compreender um texto, mas também determinar-lhe a força e o alcance”. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução do estudo do direito: técnica, decisão e dominação*, p. 256. Lourival Vilanova estabelece que “para que exista lógica jurídica é indispensável que exista linguagem, pois com a linguagem são postas as significações” VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*, p. 27.

na atividade concreta dos denominados intérpretes autênticos. Com efeito, a natureza dos fatos juridicamente relevantes, assim considerados aqueles merecedores de disciplina jurídica normativa, desponta-se do regime jurídico a que são submetidos, logo do conjunto de prescrições que sobre ela recaem e não pela designação recebida.⁹ Por isto não se olvida, a respeito, a lição de Pontes de Miranda segundo a qual “na exposição científica do Direito não podemos deixar que a terminologia perturbe o sistema jurídico ou a visão dele”.¹⁰

Assim, tem-se que investigar, dentro do ordenamento jurídico estudado, interpretado ou aplicado – no caso o brasileiro, com proeminência para a norma fundamental em vigor – aqui a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quais os significados de adotar a terminologia “função”, “social” e “cidades”, nos seus possíveis aspectos, buscando extrair, a partir daí, o conteúdo da expressão conjugada “funções sociais da cidade”, ínsita ao *sistema* jurídico.¹¹

2.2. Sentido e alcance da expressão jurídico-normativa “funções sociais da cidade” a partir do sistema constitucional brasileiro em vigor

Diante destas importantes e indispensáveis noções preambulares, resta saber, afinal, qual a disciplina legal das “funções sociais da cidade” e, efetivamente, qual o seu conteúdo jurídico a ser sacado do nosso ordenamento, como comando dirigido a comportamento dos sujeitos de direito e deveres.

Verifica-se que o termo cidade liga-se diretamente à política urbana, pois é o único sítio e referência constitucional da mesma. Daí porque se conclui que a cidade, enquanto parte da expressão “funções sociais da cidade” na Constituição Brasileira quer significar área urbana, a qual, por sua vez, por força mesmo do próprio e já citado art. 182, é aquela assim determinada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou, na ausência deste, de acordo com as balizas do Código Tributário Nacional, por analogia

⁹ “A incidência da regra jurídica é que torna jurídicos os bens da vida” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Tratado de direito privado*, t. 1, p. xvii).

¹⁰ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Tratado de direito privado*, t. XXII, p. 13.

¹¹ Mesmo porque, “dir-se-á que o discurso jurídico pode ser reconhecido como tal se comportar, de maneira recorrente, certo número de propriedades estruturais que o diferenciam ao mesmo tempo dos discursos cotidianos de qualquer natureza e dos discursos segundos que possuem outras propriedades específicas” (GREIMAS, Algirdas Julien. *Semiótica e ciências sociais*, p. 76).

como forma de colmatação de lacuna, ao cumprimento da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Por sua vez, o termo função é demasiadamente versado na norma fundamental do Brasil. Quase sempre se referindo à atribuição de deveres-poderes, isto é, de competências ao poder público, em suas diversas faces, sendo as funções precípua do estado a de legislar, administrar e solucionar conflitos via os três poderes, independentes e harmônicos. Portanto, pode-se afirmar que esta mesma significação deve ser acometida aos espaços urbanos: ou seja, as cidades têm deveres, atribuições, competências, as quais, por sua vez, geram direitos subjetivos aos cidadãos e obrigações aos gestores.

Finalmente, o termo social encontra guarida em inúmeros dispositivos, ganhando maior densidade e força normativa no art. 6º da Constituição, que prescreve os direitos individuais fundamentais sociais.

De tudo quanto expandido até estas linhas, resta forçoso exteriorizar a síntese do conteúdo jurídico de funções sociais da cidade, definindo¹² como norma jurídica princípio constitucional, norma de eficácia plena, que prescreve ao estado deveres-poderes de prestações positivas relativas aos direitos sociais do trabalhador, da seguridade, compreendendo os direitos à saúde, da previdência, da assistência social, da educação, do lazer, da circulação ou mobilidade, da cultura, da família, da criança, do adolescente, do idoso e do meio ambiente, nos atos direcionados à disciplina das áreas urbanas, e outorga aos cidadãos o conseqüente direito subjetivo a mencionadas prestações.

Conseqüentemente, as funções sociais da cidade, no contexto da Carta de Atenas e do urbanismo, não têm sentido ou relevância jurídica, ou melhor, não exprimem exatamente o conteúdo jurídico de funções sociais da cidade – apesar de influenciar, emanar influxos, *outputs* – o qual, conquanto já declinado à exaustão, tem caráter

¹² Na clássica lição de Aristóteles, definir é determinar as características essenciais, vale dizer, o conteúdo de um conceito decompondo os seus elementos constitutivos. Nesta toada, o método de definição concebido por esta concepção filosófica é, por excelência, o de indicação do gênero próximo, no caso norma jurídica constitucional princípio de eficácia plena, e da diferença específica, a saber, destinada à disciplina de competências do estado e direitos subjetivos dos cidadãos, qualificados por serem sociais, assim considerados diretamente relacionados àqueles denominados direitos humanos ou fundamentais, particularmente os prestacionais e de defesa, ínsitos aos atos e relações jurídicas nas áreas urbanas. Sobre o método de definição aristotélico e outros consulte-se: WARAT, Luis Alberto; MARTINO, Antonio Anselmo. *Lenguaje y definición jurídica*; CAPELLA, Juan-Ramón. *El derecho como lenguaje: un análisis lógico*; DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*.

prescritivo e encontra-se albergado em determinada ordem jurídica vigente, no caso do Brasil, a partir do quanto positivado pela Constituição da República de 1988.

Articula-se, em remate, que é equivocado e mesmo insuficiente se valer da Carta de Atenas para exteriorizar o conteúdo jurídico de funções sociais da cidade, remetendo-se, para tanto, ao operador do direito – cientista, produtor e aplicador – a uma ordem cogente válida, notadamente para efeitos de imposição de obrigações, faculdades, permissões e atribuição de competências a determinados sujeitos de direitos e deveres, tendentes à materialização do bem comum, da pacificação social, participação e segurança, na forma do estado de direito.

Finalmente, cumpre sistematizar que, diante do seu posicionamento constitucional e expressão de conteúdo, referida norma tem, na ordem jurídica brasileira, alcance de princípio estruturante da ordem urbanística constitucional e infraconstitucional, aos quais os demais atos devem guardar coerência, confirmando, no plano dogmático, utilidade da classificação do Direito Urbanístico como sub-ramo do direito público, dotado de regime jurídico especial ao qual devem os operadores do direito conhecer e aplicar na concretização dos comandos jurídicos desta natureza determinante e condicionador da prática de atos pelos exercentes de poderes, seja na função legislativa, executiva ou judicial, de incidência para os atos destinados as áreas urbanas (ou cidade), assim consideradas aquelas prevista pelo plano diretor de desenvolvimento urbano municipal ou, quando for o caso, norma equivalente, em diferenciação às áreas rurais (ou campo) pelo que configura o dever de promoção de comandos diferenciados e apropriados para este dado da realidade juridicamente protegido, sendo o fundamento de validade e condicionadora da Lei Federal 10.257/01 (Estatuto das Cidades), constituída como norma geral de Direito Urbanístico Brasileiro, bem como do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, norma base da gestão urbana, as quais, por sua vez, acabam por dar densidade e materialização à própria norma vetor funções sociais da cidade, cujo conteúdo mínimo é expressado pelo direito subjetivo aos direitos sociais do art. 6º da Constituição na sua conotação, razoabilidade, necessidade e adequação para os cidadãos das áreas urbanas.

Diante do exposto, conclui-se: função social da cidade é norma jurídica posta no ordenamento jurídico brasileiro constitucional e infraconstitucional, a teor do art. 182 da Constituição, da Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e demais dispositivos

sistemática, vertical e horizontalmente relacionados a estes, dotada de força normativa, prescritiva, qualificada pelo atributo sanção-coação, sendo, noutras palavras, verdadeiro imperativo-autorizante.

REFERÊNCIAS

CAPELLA, Juan-Ramón. *El derecho como lenguaje: un análisis lógico*. Barcelona: Ariel, 1968.

CARRIÓ, Genaro Ruben. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965.

CARRIÓ, Genaro Ruben. *Principios jurídicos y positivismo jurídico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970.

Carta de Atenas, de novembro de 1933. Assembleia do CIAM — Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, item 77. Disponível em: <<http://www.Iphan.gov.br/flegislac/cartaspatrimoniais/atenas>>. Acesso em 21.01.2005.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. *A Nova Carta de Atenas 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. Lisboa: CEU, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução do estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. São Paulo: Atlas, 1994.

GREIMAS, Algirdas Julien. *Semiótica e ciências sociais*. São Paulo: Cultrix, 1981.

HUMBERT, Georges Louis Hage Humbert. *Curso de direito urbanístico e da cidade*. Rio de Janeiro: GZ, 2017.

_____. *Conceito de direito, de norma jurídica e de princípio jurídico*. Salvador: Editora Dois de Julho, 2015.

_____. *Funções sociais da cidade: conteúdo jurídico*. Salvador: Editora Dois de Julho, 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. por João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LE CORBOUSIER. *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LA NOUVELLE. *Charte d'Athènes 2003*. Disponível em <<http://www.ceu-ectp.org>>. Acesso em 25.03.2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsói, 1970. Tomo 1.

_____. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsói, 1958, p. 13. Tomo XXII.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1998.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2005.

_____. Norma jurídica: proposição jurídica. *Revista de direito público*, nº 61. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar., 1982, pp. 12-26.

WARAT, Luis Alberto; MARTINO, Antonio Anselmo. *Lenguaje y definición jurídica*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1973.