XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL

SOCIAL PROPERTY FUNCTION: PURPOSES OF EXPROPRIATION URBAN FOR SOCIAL INTEREST

Maria Fernanda De Carvalho Bottallo [1]

Resumo

O Estatuto da Cidade e a Lei 11.977/2009 preveem a desapropriação da propriedade urbana, com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, atendendo à exigência constitucional de preservação da função social da propriedade para fins de interesse social. Iss não quer dizer que o proprietário perde o direito que possui de usar, gozar e dispor dos seus bens. Esse trabalho pretende demonstrar que o direito à propriedade não pode se contrapor aos direitos fundamentais do ser humano, considerada a sua individualidade, neles incluindo-se a função social da propriedade e, consequentemente, das cidades.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Lei 11.977/2009, Regularização fundiária urbana, Desapropriação, Função social da propriedade

Abstract/Resumen/Résumé

Between tools used to conduct the social order of the cities, they are the City Statute and the Law 11,977 / 2009. In them predicted the expropriation of urban property, based on the principle of the supremacy of public interest over private, given the constitutional requirement to preserve the social function of property for purposes of social interest. This work intends to demonstrate that the right to property can not oppose the fundamental rights of the human being, considered their individuality in them including the social function of property and consequently the cities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: City statute, Law 11,977/2009, Regularization urban, Expropriation, Social property function

---

[1] Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, SP. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola Paulista de Direito, São Paulo, SP. Advogada, Comunicóloga e Editora.

1.1 Constituição de 1988 e a desapropriação urbana

A Constituição garante o direito de propriedade, mas o faz se e quando a propriedade cumprir sua função social (art. 5°, XXII e XXIII, e art. 170, II e III). O fato de a propriedade estar inserida entre os direitos fundamentais e individuais faz com que seja reconhecido o instituto, porém, não se estará indo de encontro a concepções privativistas (SILVA, 2004, p. 273-274 e 789). A propriedade privada sempre foi justificada como modo de proteção do indivíduo e de sua família. Ela, de certo modo, é uma garantia às suas necessidades básicas, à sua própria subsistência; verdadeiro instrumento com o fim de se assegurar a dignidade da pessoa humana.

A Constituição prevê três tipos de desapropriação para a propriedade. O primeiro é a desapropriação comum, por utilidade pública ou por interesse social, nos termos dos arts. 5°, XXIV, e 182, § 3º. Um dos requisitos para que se dê essa desapropriação é que a indenização seja prévia e em dinheiro.

O segundo tipo de desapropriação é o que José Afonso da Silva denominou "desapropriação-sanção" (SILVA, 1995, p. 50 e 67) da propriedade urbana; sanção no sentido de que funciona como punição quando do não cumprimento do art. 182, § 4°[1]. Neste caso, a indenização será feita por meio de pagamento do valor do imóvel em títulos da dívida pública, com emissão previamente autorizada pelo Senado Federal, respeitados todos os trâmites legais necessários.

Por fim, teremos a desapropriação para fins de reforma agrária do art. 184 da Constituição. Também aí a expropriação se faz por sanção ao não cumprimento da função social da propriedade rural, no caso de terras cuja produtividade não venha sendo bem desenvolvida por seu proprietário. O pagamento do valor do imóvel será feito também por meio de títulos da dívida pública. No entanto, não nos alongaremos

[1] "§ 4° 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 valor do imóvel em títulos da dívida pública, com emissão previamente autorizada pelo Senado Federal, respeitados todos os trâmites legais necessários. 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".

muito com relação a esse tema, uma vez que ele não será abordado no presente trabalho[2].

1.2 Política Urbana: competência legislativa

Voltando, pois, à nossa proposta de trabalho, a utilização do solo urbano deverá estar, segundo a Constituição de 1988, submetida às leis urbanísticas e ao Plano Diretor do Município, em caso de cidades com mais de 20 mil habitantes – assunto já abordado anteriormente.

Kioshi Harada coloca que:

> "A desapropriação é, sem dúvida alguma, o instrumento legal para viabilizar a execução dos planos de renovação urbana a fim de recuperar os bairros deteriorados, que se tornaram inadequados, dotando-os de equipamentos urbanísticos compatíveis com as exigências atuais, ditadas pelo progresso. Somente assim será possível propiciar o bem-estar a seus habitantes. É claro que interesses urbanísticos de outra natureza podem conduzir o poder público municipal no sentido oposto ao da modernização do bairro, como, por exemplo, o tombamento objetivando a preservação dos valores artístico, cultural, histórico, paisagístico e arquitetônico de bens" (2002, 59).

As diretrizes para o desenvolvimento urbano (inclusive habitação, saneamento básico e transportes) são de competência da União (art. 21, XX). No entanto, a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente (art. 24, I, e 30, Il), ou seja, União, Estados e Municípios podem legislar sobre a matéria, desde que se respeitem as normas gerais fixadas pela União. Caso não exista legislação de âmbito nacional dispondo sobre normas gerais, a competência legislativa é plena até a elaboração de lei federal, que suspende a legislação estadual ou municipal apenas no que lhe for contrário.

Além disso, as políticas públicas habitacionais são competência comum (art. 23, IX, da CF) da União, dos Estados e dos Municípios. Isso significa que todos devem atuar nessa área, de preferência, coordenadamente, pois a responsabilidade sobre o assunto é comum a todas as esferas de governo, podendo qualquer uma delas ser cobrada à execução de uma política habitacional ou pressionada a implementá-la, Em resumo, a propriedade urbana está sujeita às leis urbanísticas (federais, estaduais ou

[2] Os procedimentos de desapropriação estão fixados na legislação federal: Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por necessidade ou utilidade pública) e Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962 (desapropriação por interesse social).

municipais) e, especialmente, ao plano diretor, em cidades com mais de 20 mil habitantes. As condições para exigir-se a desapropriação da propriedade urbana estão nessas leis e no plano diretor, caso exista.

A desapropriação, como forma de punição pelo mau uso da propriedade urbana (art. 182, § 4°, III, da CF), cuja indenização seria feita por títulos da dívida pública, apresenta, no entanto, sérios problemas.

O primeiro é o fato de que a lei que deveria regulamentá-la só foi aprovada pelo Congresso Nacional mais de 12 anos após a promulgação da Constituição: trata-se do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Esse diploma, com já visto, surgiu para cumprir disposição constitucional do art. 182, que prevê "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei".

1.3 Desapropriação urbana

Além de ter sido promulgado tardiamente, o Estatuto da Cidade acabou propiciando um prazo demasiado longo para que o município possa utilizar-se da desapropriação, na forma de sanção pela má-utilização da propriedade urbana.

As etapas desse processo são:

1) Em um primeiro momento, a lei municipal deverá estabelecer as condições e os prazos – nunca inferiores a um ano – para que o proprietário do imóvel urbano subutilizado aja de modo que dê um para sua propriedade, por meio do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano (art. 5°, *caput*, do Estatuto da Cidade).

2) Em caso de descumprimento das condições e prazos previstos, o Município poderá iniciar a cobrança do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo, pelo prazo de cinco anos consecutivos (art. 7°), que deverá, ao longo desse tempo, atingir uma alíquota de 15% sobre o valor venal do imóvel.

3) Por fim, após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido sua obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá desapropriar o imóvel mal utilizado, com pagamento em títulos da dívida pública (art. 8°).

Em Municípios com mais de 20 mil habitantes, a viabilidade dessa espécie de desapropriação (sanção) possui ainda um outro requisito essencial, que é a existência de um plano diretor. Sem ele, não há como se efetivar a desapropriação.

O próprio Estatuto da Cidade também determina, expressamente (art. 41, III), que o plano diretor é norma obrigatória também para as cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no art. 182, § 4°, da Constituição Federal, ou seja, a desapropriação como forma de sanção; caso contrário, a municipalidade terá de fazer a indenização em dinheiro para a desapropriação da propriedade urbana, tal qual a desapropriação comum.

O plano diretor também servirá para definir o cumprimento ou descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 39 do Estatuto da Cidade)[3], segundo diretrizes que ele mesmo traçará.

1.4 Propriedade urbana e sua função social

O art. 182, § 2°, dispõe sobre a propriedade urbana, inserida no contexto de normas e planos urbanísticos, vinculando sua função social à ordenação da cidade expressa no plano diretor: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana.

De acordo com o Diógenes Gasparini:

> "A propriedade privada não é mais absoluta. Seu uso, gozo, fruição e disposição não podem opor-se aos interesses gerais. Mesmo em países como o nosso, em que a Constituição assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, ela está condicionada a uma função social (CF, art. 170, III).

[3] Art. 39 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2° desta Lei".

> Aquela propriedade privada, oponível contra todos e contra o próprio Estado, já não existe, e para realizar o bem comum pode o Estado nela intervir, valendo-se dos institutos da limitação administrativa, da servidão administrativa – em que se inclui o tombamento -, da ocupação temporária, da requisição, da desapropriação, do parcelamento e edificação compulsório" (2002a, 607).

A propriedade sempre teve, em verdade, uma função social. Ao longo dos tempos, esse processo passou por diversas etapas que culminaram com o art. 5°, XXII e XXIII, da Constituição Federal, e, finalmente, com a imposição ao Estado da obrigação de garantir o cumprimento do princípio em questão, no capítulo da Ordem Econômica (art. 170, II e III).

Quis o Constituinte de 1988 não somente organizar o instituto da propriedade privada, como também impor verdadeira transformação à propriedade capitalista, ao socializá-la, humanizá-la e ao impregnar-lhe, inclusive, valor cultural, pois, afinal, a propriedade está diretamente ligada ao homem e à sociedade (local).

1.5 Fundamento jurídico da desapropriação

Celso Antônio Bandeira de Mello enuncia, sobre o fundamento jurídico da desapropriação:

> "O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.
>
> O fundamento jurídico teórico consiste na tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema.
>
> Corresponde à ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território" (2004, p. 763).

A Constituição de 1988 cristalizou a ideia de que, ao surgir a necessidade, a utilidade pública ou o interesse social, poder-se-ia verificar o exaurimento do direito à propriedade, mediante justa indenização. A previsão constitucional limita-se, num primeiro momento, a remeter ao legislador ordinário a disciplina do procedimento expropriatório, ante a necessidade ou a utilidade pública ou o interesse social.

Como sabido por todos, a nossa Carta Magna consagra o princípio da legalidade em seu art. 5°, II, preconizando que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Isso quer dizer que a Administração Pública só poderá agir dentro de previsão legal; a ela tudo será proibido, exceto o que previsto em lei. No inciso LIV do mesmo artigo, o texto constitucional assegura a todos o direito de devido processo legal, quando se está a privar o indivíduo

de seus bens ou de seus direitos. Isso quer dizer que a desapropriação não pode eliminar, simplesmente, o próprio direito à propriedade. Ela deve ser utilizada dentro de uma lógica, extraída do próprio ordenamento jurídico, que será utilizado por meio de parâmetros que tentarão equilibrar duas forças de grande potencial: a atividade administrativa e o objetivo de se realizar o interesse público.

Caso a situação, ou melhor, a hipótese fática prevista em lei ocorra, configurando, assim, a necessidade ou a utilidade pública ou o interesse social, a Constituição, em ideia que traz ínsita, diz que o direito de propriedade poderá ser sacrificado.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 8°, deixa clara a intenção de valer-se da desapropriação como forma de sanção pelo mau uso da propriedade"[4], que está, consequentemente, a não cumprir com a sua função social. Essa é a última instância e, podemos até dizer, a mais radical medida, que se inicia com a imposição do IPTU progressivo, pelo prazo de 5 anos consecutivos, culminando em uma alíquota de 15% do valor do imóvel, desde que, durante esse período, o proprietário não tome qualquer providência necessária a fim de que se faça a devida adequação do imóvel às exigências fundamentais da ordenação das cidades, expressas nos planos diretores de cada município, quando houver.

A desapropriação, no entanto, é medida que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, 759), dificilmente virá a ser tomada, diante de todo o processo que foi desencadeado quando da imposição do imposto acima referido, tornando-se muito improvável que o proprietário deixe de cumprir com as condições exigidas.

Em outras palavras, para que se viabilize a desapropriação, necessário o exaurimento de todos os instrumentos previstos como precedentes pelo diploma normativo, consistente na determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória e na imposição de pagamento progressivo de IPTU

[4] O art, 3° do CTN preceitua: "Art. 3° Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". Todavia, pode-se dizer que a referida progressividade do IP11J se trata de uma exceção à este dispositivo, uma vez que está explicitamente previsto na Constituição.

1.6 Desapropriação: forma originária de aquisição da propriedade

A aquisição da propriedade é originária quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título precedente – não é dependente de outro. Trata-se de causa autônoma, que basta, por si mesma, para gerar o título constitutivo da propriedade. A desapropriação é suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, mesmo que esta tenha vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. Somente a vontade do Poder Público e o pagamento do preço constituirão propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado.

Como consequência desse caráter originário, temos que:

a) Se o Poder Público desapropriar um bem e indenizar, erroneamente, a quem não for seu legítimo proprietário, nem por isso se invalida a expropriação, e obriga-se a realização de novo processo expropriatório. A propriedade estará, de qualquer forma, adquirida pelo Poder Público.

b) Se a forma de aquisição for derivada, o ato aquisitivo não produziria o efeito a que estava preordenado, visto que o sujeito passivo da expropriação não possuiria título capaz de validar o título de propriedade subsequente. Nessa seara é sabido que *nemo plus iuris transferre potest plus quam ipse habet* ("Ninguém pode transferir mais direito a alguém do que ele próprio possua").

Por ser forma originária de aquisição de propriedade, uma vez efetuada a desapropriação, os ônus reais que incidam sobre o imóvel extinguem-se desde logo. O Poder Público adquire o bem limpo, livre de quaisquer gravames reais que sobre ele pudessem pesar.

Com relação aos terceiros titulares de direitos reais de garantia sobre o bem expropriado, estes têm seus direitos sub-rogados no preço e passam a estar garantidos pelo valor pago a título de indenização na desapropriação. Os terceiros titulares de direitos obrigacionais relacionados com o bem expropriado só poderão satisfazer suas pretensões jurídicas por meio de ação direta, nunca em ação expropriatória"[5].

[5] O art. 31 do Decreto-lei 3.365 estabelece que ficam sub-rogados no preço quaisquer ônus ou direitos

1.7 Desapropriação: competências

A competência para legislar sobre desapropriação é unicamente da União (art. 22, II, da CF). No entanto, são competentes para declarar a necessidade/utilidade pública ou o interesse social de um bem com fins de expropriação a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Depois de existente a declaração de utilidade pública, podem praticar os atos concretos para efetuar a desapropriação quaisquer dos entes federados, bem como as autarquias, os estabelecimentos de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas do Poder Público e os concessionários de serviço, quando autorizados por lei ou contrato, conforme o que dispõe o art. 3° do Decreto-Lei 3.365/1941.

1.8 Requisitos para a desapropriação urbana

Os requisitos ou condições autorizadoras da desapropriação são os previstos no art. 5°, XXIV, da Constituição. Quais sejam: a necessidade pública ou utilidade pública e o interesse social.

O pagamento de indenização, no caso de desapropriação comum, deverá ser prévio, justo e em dinheiro. Em casos de desapropriação, para atender ao cumprimento de política urbana ou para reforma agrária, nos termos e condições dos arts. 182 e 184, respectivamente, será feito por meio de títulos da dívida ativa.

A definição das hipóteses em que se reputa existente necessidade pública, utilidade pública ou interesse social cabe a normas infraconstitucionais. As hipóteses legais de desapropriação são taxativas. Sendo assim, só se pode desapropriar, fundado nestas hipóteses previstas em lei, isto é, nas consideradas expressamente no Decreto-lei 3.365/1941 ou em demais leis que regem a matéria.

1.8.1 Necessidade pública, utilidade pública e interesse social

Podemos perceber que há diferenças entre desapropriação por utilidade pública e a por interesse social. Entre elas destacamos:

---

reais que recaiam sobre o bem expropriado.

- As hipóteses legais que autorizam o exercício do poder expropriatório na desapropriação por utilidade pública são diferentes daquelas previstas na desapropriação por interesse social.

- O prazo de caducidade da declaração de utilidade pública para desapropriação, sob o fundamento de necessidade ou utilidade pública, é de cinco anos e o prazo de caducidade da declaração de interesse social é de dois anos.

- Apesar de ser pacífico que União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios podem desapropriar por necessidade pública (e utilidade), discute-se se a desapropriação por interesse social é privativa da União ou repartida pelos demais entes federados.[6]

De acordo com o art. 5° do Decreto-lei/1941, são hipóteses de desapropriação por utilidade pública, entre outras: a segurança nacional; a salubridade pública; a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde; a exploração ou conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos etc.

As hipóteses de desapropriação por interesse social estão dispostas no art. 2° da Lei 4.132/1962. São elas, entre outras: 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 servir ou que possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de casas populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

A declaração de utilidade pública tem prazo de validade de 5 anos nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública. Após esse prazo, ocorrerá a sua

[6] "Há divergência na matéria. O correto, todavia, é entender que quaisquer das pessoas referidas podem desapropriar sob os três fundamentos. Com efeito, a Lei 4.132, que disciplina a desapropriação por interesse social, é omissa quanto a isto, mas ela *mesma estabelece, em seu art. 50*, que, no que for omissa, aplica-se o Decreto-lei 3.365, o qual confere tal poder indistintamente à União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios" (Bandeira de Mello, Curso de direito administrativo, p. 767).

caducidade, com a consequente perda de sua validade, pelo fato de ter havido decurso de tempo sem que o Poder Público promovesse os atos concretos destinados a efetivá-la.

A caducidade da declaração de utilidade pública é um "prazo extintivo", por isso, deve-se levar em conta que ela não se consumará se a Administração, até o último dia dos cinco ou dois anos (conforme ocaso), propuser a ação de desapropriação, promovendo a devida citação (art. 219 do CPC).

A caducidade não significa extinção definitiva do poder de desapropriar o bem por ela liberado. A declaração de utilidade pública pode, pois, ser renovada, desde que decorrido um ano após a caducidade da última declaração (Cf. art. 10, segunda parte, do Decreto-lei 3.365).

Para o art. 5°, XXIV, da CF, justa indenização é a que corresponde ao valor do bem expropriado, real e efetivamente; é aquela cuja importância deixe o expropriado sem prejuízo algum em seu patrimônio. Para que assim se configure, deve-se incluir em seu cálculo juros moratórios[7], juros compensatórios[8], correção monetária[9], honorários advocatícios[10] e outras despesas.

1.9.5 Momento de consumação da desapropriação

Conforme o art. 5°, XXIV, da CF, a desapropriação não se pode consumar antes do pagamento da indenização. Sendo assim, o Poder Público só adquirirá o bem, e o particular só o perderá, com o pagamento justo. Haverá exceção a essa regra quando

---

[7] No Código Civil, de acordo com o art. 406, "os juros moratórias, quando não convencionados ou quando não fixados ou quando provenientes de determinação legal, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora dos pagamentos devidos à Fazenda Nacional".

[8] São os devidos pelo expropriante ao expropriado, a título de compensação pela perda antecipada da posse que este haja sofrido. Tais juros não estão previstos em lei: são uma construção da jurisprudência devem ser contados do momento da perda efetiva da posse até a data do pagamento da indenização, tanto no caso da desapropriação direta como na indireta, e em ambas são calculados à razão de 12% ao ano (Súmula 618 do STF).

[9] É o que dispõe o § 20 do art. 26 do Decreto-lei 3.365 ao estatuir: "Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado". A jurisprudência tem entendido como "decisão final" aquela que determina a imissão definitiva de posse, ou seja, a que sucede ao pagamento do bem expropriado. A correção monetária pode ser pedida em qualquer fase ou instância, a qualquer momento que preceda o efetivo pagamento da indenização, desde que já haja transcorrido um ano e dia do laudo de avaliação, "devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez" (Súmula 561 do STF).

[10] "A base de cálculo dos honorário de advogado em desapropriação é a diferença entre a oferta e a indenização, corrigidas ambas monetariamente" (Súmula 617 do STF).

nos casos invulgares em que a Constituição admite desapropriação paga com títulos, desde que o resgate deles se faça ao longo do tempo (Art. 182, § 4°, III, c/c os arts. 185 e 186).

O expropriante pode sempre desistir da desapropriação enquanto não houver resolução no valor a ser pago. Caso isso ocorra, a Administração será obrigada a indenizar o proprietário pelos prejuízos que haja causado em razão da simples declaração de utilidade pública, da propositura da ação expropriatória ou da imissão provisória que haja obtido. Caberá ao proprietário, nesses casos, fazer a demonstração de seu prejuízo.

2. Políticas urbanas como forma de resgate da dignidade da pessoa humana

A questão habitacional, na maioria das cidades brasileiras é gravíssima, mesmo depois de 15 anos de promulgação do Estatuto da Cidade e mais de 25 anos da nossa Constituição Federal. A previsão da desapropriação urbana por interesse social não deu conta do crescimento urbano desordenado e do déficit habitacional ainda existente no país. Segundo estatística:

> Dentre as regiões com o maior déficit habitacional absoluto destacam-se o Sudeste e o Nordeste com, respectivamente, 2,246 e 1,844 milhão de moradias em 2013. Em seguida, vêm as regiões Norte com 653 mil, a Sul com 628 mil, e a Centro-Oeste com 474 mil domicílios (tab. 1). Embora a maior concentração absoluta do déficit habitacional esteja localizada nas regiões Sudeste e Nordeste, o maior percentual do déficit relativo concentra-se na região Norte: 13,7%.
>
> Entre as unidades da federação com maior déficit absoluto em 2013 destacam-se: São Paulo (1,254 milhão), Minas Gerais (494 mil), Bahia (417 mil), Maranhão (408 mil) e Rio de Janeiro (399 mil) (mapa 1). Além do elevado déficit absoluto, o estado do Maranhão tem o maior déficit relativo entre as unidades da federação – 22,1%. O déficit relativo também se mostra elevado nos estados do Amazonas (18,4%), Roraima (16,6%), Tocantins (13,3%), Pará (13,2%) e Acre (12,8%), todos da região Norte. Rio Grande do Sul, situado na região Sul, apresentou o menor déficit relativo – 5,4% (tab. 2) (mapa 2).
>
> Na composição do déficit habitacional brasileiro, em 2013, o ônus excessivo com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 2,553 milhões de unidades ou 43,7% do déficit, seguido pela coabitação com 1,905 milhão de domicílios ou 32,6%, habitação precária com 997 mil unidades ou 17,1%, e adensamento excessivo em domicílios alugados com 390 mil domicílios ou 6,7% do total do déficit habitacional.
>
> Entre as regiões, o ônus excessivo com aluguel atinge 56% na estrutura do déficit do Sudeste, 54,5 do Centro-Oeste e 47,3 do Sul. A coabitação apresenta a maior participação nas regiões Norte (43,2%) e Nordeste (33,4%). No Nordeste, o déficit distribui-se igualmente entre a coabitação, ônus com aluguel e habitação precária; 33,4, 31,8 e 31%, respectivamente, com participação de apenas 3,8% do adensamento. No Sul, o adensamento é o menor componente (3,0%), assim como

> nas regiões Norte e Centro-Oeste, ambas com 6,5%. A parcela do adensamento no Sudeste corresponde 10,1%– a maior entre as regiões.
>
> A habitação precária tem distribuição bastante diferenciada entre as regiões. Representa 31,0% do déficit no Nordeste, 27,0 no Norte, 17,3 no Sul e 8,3 no Centro-Oeste. No Sudeste, é o item de menor peso na composição do déficit (4,5%).[11]

Assim, parece-nos que a solução para o problema não se restringe, apenas, a construir novas unidades habitacionais.

É necessária, como preconizou nosso Constituinte de 1988, a adoção de políticas urbanas mais abrangentes e eficientes para resolver essa questão.

Os fenômenos que geram o drama habitacional em especial em grandes cidades. O aspecto essencial encontra-se, porém:

- nos valores miseráveis dos salários que não cobrem nem um terço das necessidades básicas dos trabalhadores de baixa renda;
- na grande quantidade de trabalhadores sem-teto, fator que agrava ainda mais a situação da falta de habitação nos grandes centros.;
- nas finanças públicas drenadas para os setores parasitários nacionais e internacionais.

Esses fatores combinados excluem os trabalhadores sem-teto das regiões urbanizadas, empurrados que são para a periferia, em áreas que não podem ser consideradas nem rurais nem urbanas. E o pior: por ignorância, muitos deles invadem áreas de mananciais, vitais para o equilíbrio do meio ambiente.

Fica claro que, diante desse panorama, os trabalhadores de baixa renda não têm acesso à moradia digna, enquanto, por exemplo, só no centro expandido da Cidade de São Paulo encontram-se, há anos, mais de centenas de prédios e terrenos inteiros fechados ou subutilizados.

A consequência imediata desse grande êxodo de trabalhadores de baixa renda para regiões afastadas faz com que surjam grandes bolsões de moradias precárias. Isso

---

[11] Dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013. Elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Disponível em: < http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>. Acesso em 20 mar. 2016.

quer dizer que os indivíduos são forçados a sair de uma situação que seria no mínimo razoável para a preservação da autoestima e, para fugir do aluguel, fixam-se em residências precárias, à beira de rios, em áreas de risco ou em habitações completamente degradadas. A despeito de essas moradias encontrarem-se na cidade, esses indivíduos vivem literalmente amontoados, sem as mínimas condições de usufruir da vida urbana.

Diante da situação exposta, é necessário agir em três direções de forma combinada:

1. Destinar o máximo de recursos públicos possíveis a fim de implantar um programa habitacional, que atenda as famílias de baixa renda e fixe os trabalhadores nas áreas urbanizadas, perto do mercado de trabalho, acompanhado de programas sociais complementares. Consolidar políticas públicas permanentes para atender famílias de até três salários mínimos.

2. Criar instrumentos de política pública de desenvolvimento urbano que disciplinem o uso da propriedade urbana, colocando-a em prol do bem coletivo, implantando a função social da propriedade. Utilizar os instrumentos legais já existentes, como a Constituição Federal, o Código Civil, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, para dar função social aos imóveis vazios, abandonados. E necessário, porém, avançar mais: edificar leis que agilizem e tornem efetivos os instrumentos de desapropriação e até de expropriação de propriedades abandonadas. Sem atacar a especulação imobiliária de modo adequado, a cidade não acolherá seus trabalhadores.

3. Por fim, os trabalhadores sem-teto necessitam ampliar ainda mais suas organizações de base. Precisam reforçar seus grupos de luta por moradia em todos os bairros onde houver espaço e carência habitacional, articulando todas as comunidades organizadas de sem-teto. É preciso buscar programas habitacionais que atendam a seus interesses nos diversos níveis de governo e empreender ações coletivas para tornar efetivo o direito à moradia.

3. Lei 11.977/2009: regularização fundiária de assentamentos urbanos

Diante do panorama que vimos acima, faz-se mister que as cidades brasileiras resolvam, de forma mais efetiva, o problema das ocupações irregulares que as atingem, em especial, nas regiões metropolitanas.

Moradores desses locais, em sua maioria população de baixa renda, sem acesso a habitação conveniente, não contam com serviços básicos de energia elétrica e saneamento, e vivem em situação de insegurança, inclusive pela falta de documentação que comprovem a propriedade dos imóveis onde residem. Além disso, muitos não possuem renda suficiente para acessar linhas de crédito a fim de realizar melhorias em suas residências.

A Lei 11.977/2009 trouxe a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos – que há décadas fazem parte da maioria das cidades brasileiras – e consolidada a luta encabeçada por diversos movimentos por moradia encabeçados não só por iniciativa pública como popular.

> Entre as inovações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, destaca-se a participação da sociedade – população e associações representativas dos diversos segmentos da comunidade – nas decisões e acompanhamento de atividades relativas ao planejamento, sobretudo no Plano Diretor e em audiências públicas sobres processos de implantação de empreendimentos, constituindo a gestão democrática uma das diretrizes gerais da política urbana. Essa participação é alcançada nos municípios que possuem, em sua estrutura administrativa, comissões e conselhos para discutir questões de cunho ambiental (GRANZIERA, 2009, p. 484).

A regularização fundiária visa a diversos aspectos urbanísticos para que o espaço urbano desses assentamentos venha a se integrar na cidade de forma mais harmônica, levando-se em conta os aspectos ambientais e sociais, envolvendo toda a população. Entre eles:

- o desenho das vias de circulação;
- a observância do tamanho dos lotes;
- a alocação de casas precárias ou situadas em situação de risco;
- a regularização jurídica das áreas a fim de que se dê segurança aos moradores.

A regularização fundiária também possui diversas dimensões, a saber:

- *Jurídica* – Visa a enfrentar o problema da irregularidade dominial procurando prover de segurança jurídica o seu possuidor.

- *Urbanística e ambiental* – Visa a superar o problema dos assentamentos ilegais, que não possuam licenciamento e/ou esteja em desacordo com a legislação urbana e a proteção do meio ambiente.

- *Social* – Visa a ampliar o direito à cidade à toda a população de baixa renda a fim de assegurar a cidadania.

Conforme Granziera:

> A gestão democrática prevista na lei não ocorre de modo pacífico. Há vários interesses e forças políticas envolvidos a gestão municipal, influenciando o Poder Público, que, em realidade, não se compõe de um único pensamento. No âmbito do Poder Público, existem um sem-número de ideias interessantes, que refletem os poderes estabelecidos. A definição da política e da gestão urbana há que ocorrer considerando os princípios ao direito urbanístico e do direito ambiental (GRANZIERA, 2009, p. 486).

A irregularidade fundiária aplica-se à toda à população, de todas as classes. Diante do interesse social a Lei 11.977/2009, no caso dos assentamentos populares, há a aplicação de instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais:

- *Regularização fundiária de interesse social* – aplicável a assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda e que atendam pelo menos um dos seguintes requisitos: Estejam ocupados de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos; estejam localizados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); ou, caso de áreas públicas, sejam declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

- *Regularização fundiária de interesse social* – aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social.

A habitação irregular é uma condição de insegurança jurídica. A legalização da moradia é condição para se atingir direitos fundamentais preconizados pela nossa Constituição.

3.1 Regularização fundiária e desapropriação

Pela nova Lei 11.977/2009, a desapropriação servirá como medida complementar ao processo de urbanização a fim de regularizar os assentamentos e estruturá-los à cidade, promovendo infraestrutura mínimas para a sua harmonia urbana e paisagística, por meio de criação de espaços e equipamentos urbanos necessários como ruas, praças etc.

4. CONCLUSÃO

Entre os instrumentos previstos para realizar o fim social das cidades, entre eles o Estatuto da Cidade e a Lei 11.977/2009, previu-se a desapropriação como forma de permitir a prevalência do interesse público sobre o particular, atendendo à exigência constitucional de preservação da função social da propriedade. Não se está aí a dizer que o proprietário perde o direito que possui de usar, gozar e dispor dos seus bens, conforme inclusive preconiza o nosso Código Civil. O direito de propriedade, após a promulgação de nossa Carta Magna, não pode se contrapor aos direitos fundamentais do ser humano, considerada a sua individualidade, neles incluindo-se a função social da propriedade e, consequentemente, das cidades.

Não se tem nenhuma dúvida que essa sujeição dos bens individuais, privados, a um regime jurídico especial, em face do interesse público, gera e sempre gerará conflitos, em razão do confronto entre dois direitos: o de propriedade privada e o direito a um espaço urbano compatibilizado com a função social da propriedade. Consagrou-se, no entanto, a primazia do interesse público sobre o privado, o que permite ao Poder Público, desapropriar espaços urbanos para fim social, valendo-se de um necessário estudo e projeto de zoneamento.

Deve-se, todavia, ter em mente que esse recurso não pode ser utilizado como mero instrumento para legitimar e regularizar milhares de acomodações irregulares que se tem hoje em nosso País. Não há como mascarar que, no Brasil atual, a desapropriação é, muitas vezes, utilizada como meio para solucionar conflitos decorrentes de ocupações e surgimento moradias precárias, sem as mínimas condições de habitabilidade.

Para que possamos minorar os problemas sociais, temos de tentar evitar o surgimento de cidades periféricas ou ilegais.

A desapropriação não pode ser relegada a mero instrumento de correção e legalização das péssimas condições de vida. Esse seria um meio de desprezar um dos instrumentos de gestão urbana que nos foi dado até hoje. O Poder Público, ao apenas tentar solucionar o problema social advindo das precárias condições de parte de seus cidadãos, torna-se omisso, pois deixa de planejar a ocupação dos espaços vazios das cidades, permitindo, muitas vezes, a especulação imobiliária e a expansão urbana desordenada, sem as mínimas condições de vida.

O verdadeiro bem social que podemos realizar é a melhoria das condições de habitação, que tomará possível vida saudável aos munícipes, nos aspectos não só sociais, como também materiais e espirituais, como cultura, educação, trabalho e lazer. Como consequência, teremos uma cidade protegida, ecologicamente equilibrada, tanto no centro urbano e como em seus arredores.

REFERÊNCIAS

AHMED, F. **Direitos Culturais e Cidadania Ambiental no cotidiano das cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BERCOVICI, G. A Constituição de 1988 e a função social da propriedade. In: NERY JÚNIOR, N., e NERY, R. M. de A. (Coords.) **Revista de direito privado**, São Paulo: Ed. RT, n. 7, jul./set. 2001, p. 69-84.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana**. 2010. Como aplicar a Lei Federal n. 11.977/2009. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/28/documentos/cartilharfcidades.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2013.

COULANGES, F. de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martim Claret, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, J.; ROCHA, P. C. de C. Desapropriação indireta. In: MATTOS, M. R. G. de; ALVES, G. M. (Coords). **Revista Ibero-Americana de Direito Público**, Rio de Janeiro: América Jurídica, v. II, 2000, p. 157-160.

FIGUEIREDO, L. V. de. Estatuo da Cidade e os loteamentos clandestinos. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, SP, ano 7, n. 9,2003, p. 273-282.

FREITAS, J. C. de. A tutela da ordem urbanística. In: **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, SP, ano 7, n. 9, 2003, p. 197-206.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002a.

_____. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002b.

GRANZIEIRA, M. L. M. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas: 2009.

GUERRA, S.; FERREIRA JÚNIOR, L. P. (Coords.); Direito internacional: Ambiental e do Petróleo, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009;

HARADA, K. **Desapropriação**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Algumas bases doutrinárias do princípio da função social da propriedade. In: MATTOS, M. R. G. de; ALVES, G. M. **Revista Ibero-Americana de Direito Público**, Rio de Janeiro: América Jurídica, v. II, 2000, p. 165-180.

MATTOS NETO, A. Função ética da propriedade. In: NERY JÚNIOR, N., e NERY, R. M. de A. (Coords.) **Revista de direito privado**, São Paulo: Ed. RT, n. 7, jul./set. 2001, p. 18-24.

OLIVEIRA, R. F.de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Ed. RT, 2002.

PRESTES, V B. A concessão especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – Uma exegese da MP n. 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, nov./dez. 2003, p. 841-853.

SANTOS NETO, J. A. dos. Zoneamento e função social da propriedade urbana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, nov./dez. 2003, p. 1239-1260.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

_____. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. 2. Tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.