

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

RESUMO: Este trabalho visa analisar a aplicação dos instrumentos de política urbana para a promoção da função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade constituíram importantes mecanismos para o desenvolvimento urbano, voltados à promoção do direito à cidade. A propriedade atingiu uma nova dimensão, passou a ser vista sob um prisma democrático e dotada de função social. Todavia, diante da carência de uma gestão pública eficiente, a aplicação da política urbana torna-se ineficaz, embora garantida pela ordem urbanística. A existência dos vazios urbanos em diversas cidades confirmam a ineficiência do Poder Público Municipal em implementar os instrumentos de política urbana. Nesse passo, a tutela coletiva surge como uma importante medida. Através do judiciário busca-se soluções justas que garantam no plano material as funções sociais da propriedade.

PALAVRAS-CHAVE: Função Social da Propriedade. Vazios Urbanos. Direito Urbanístico. Ação Civil Pública.

ABSTRACT: *This paper aims to analyze the application of urban policy instruments to promote the social function of property. The Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City constituted important mechanisms for urban development, aimed at promoting the right to the city. The property has reached a new dimension, has come to be seen from a democratic perspective and endowed with a social function. However, given the lack of efficient public management, the application of urban policy becomes ineffective, although guaranteed by the urban order. The existence of urban voids in several cities confirms the inefficiency of the Municipal Public Power in implementing the urban policy instruments. In this step, collective tutelage emerges as an important measure. Through the judiciary, fair solutions are sought that guarantee the material social functions of property.*

KEYWORDS: *Social Function of Property. Urban Voids. Urban Law. Related searches*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico destinado à Política Urbana, fruto de um processo de luta dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana. Assim, a nossa carta magna passou a compor instrumentos necessários à democratização da gestão das cidades. Representando, assim, um “marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano”.¹

O Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei nº 10.257/2001, fruto da determinação constitucional, “surge como uma medida de ordem normativa”², a que veio regulamentar a política de desenvolvimento urbano, introduzindo novas políticas de regularização fundiária.

MONTANDON, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p. 14.

² SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006. p.347

¹ SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.;

1. Advogada, Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: gcdper@gmail.com

2. Bacharel e Especialista em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Docente de Ensino Superior efetivo dos Cursos de Graduação em Direito e de Administração de Empresas e de Pós-Graduação Lato Sensu em Direitos Difusos e Coletivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: joaquimckalencar@gmail.com

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

Visando uma política de desenvolvimento e de expansão urbana, a Constituição garante o Plano Diretor como instrumento básico, para cidades com mais de vinte mil habitantes (CF, art. 182, § 1º)³. O Estatuto da Cidade o consolidou como instrumento de política urbana (art. 4º, III, a).⁴

O Estatuto da Cidade surge como marco jurídico a disciplinar a política do planejamento urbano e a regularização fundiária, definindo responsabilidades do Poder Público e do particular com vistas à efetividade do direito à moradia e à função social da cidade. Desse modo, representa uma norma especial de forte impacto político e social, e de abrangente importância sob o prisma da habitação nos grandes centros urbanos.⁵

O reconhecimento expresso de que o ambiente urbano é um campo privilegiado de formação de interesses difusos e coletivos é um dos fatos mais importantes no recente desenvolvimento do sistema de tutela dos direitos e interesses transindividuais.

Nesse contexto, necessário dar a devida consideração à alteração realizada no âmbito do art. 1º da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que incluiu a locução ordem urbanística na relação dos bens jurídicos tutelados por meio da Ação Civil Pública, realizando assim a conexão formal entre o direito

urbanístico e o sistema de tutela processual coletiva.

Portanto, havendo lesão ou ameaça da ordem urbanística faz necessário que os legitimados utilizem da ação civil pública para defender os interesses e necessidades sociais, ambientais e culturais dos habitantes da cidade, de modo a buscar através do judiciário soluções justas que garantam no plano material as funções sociais da propriedade.

1. Os vazios urbanos e a função social da propriedade

Com a Constituição Federal de 1988 a propriedade atingiu uma nova dimensão, deixando de ser vista sob a ótica de um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, calcado numa concepção individualista que visa, sobretudo, a concentração de riqueza. O texto constitucional de 1988 deu um novo aspecto ao direito de propriedade, haja vista que, positivou o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais.

Nesta contemporânea visão a definição de propriedade passou a ser indissociável do princípio da função social, conforme preconizado pelo artigo 5º, incisos XXII e XXIII:⁶

Art. 5º - (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá à sua função social

O Princípio da função social representa a garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social, exigindo o estabelecimento dos requisitos que a propriedade deve cumprir para que atenda as necessidades socioambientais da cidade. Com a previsão do princípio

³ BRASIL. de Constituição da República Federativa do Brasil. In: Vade Mecum. São Paulo, 2012. 1903p.

⁴ BRASIL. Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da cidade. Brasília, DF jul 2001. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

⁵ SANTOS, Jaime Melanias dos. O direito à moradia e a função social da propriedade urbana. 2009. 157f. (Mestrado em Direito) - Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo. p. 107. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/117936878/Jaime-Melanias-Dos-Santos-DIREITO-a-MORADIA>>. Acesso em: 19/01/2018.

⁶ BRASIL. de Constituição da República Federativa do Brasil. In: Vade Mecum. São Paulo, 2012. 1903p.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

em comento, a terra urbana é vista como uma “relação funcional entre sujeito e objeto, não como direito absoluto”.⁷

Nesse contexto, Santos observa que:

[...] Por função social da propriedade pode-se compreender o conjunto de limitações impostas ao seu exercício num plano exclusivamente individual, egoístico e utilitarista, portanto vertical, de hierarquia e poder. Sua efetivação transcende o exercício da propriedade para além da seara do indivíduo, para o plano da coletividade, portanto horizontal, de igualdade e cooperação.⁸

Portanto, a função social da propriedade consiste num exercício de um direito embrionário e cotidiano para a construção de uma sociedade mais equânime e de uma cidade democrática dotada de função social e que seja permitida a todos.⁹

A função social da propriedade está vinculada ao prospecto de uma

sociedade digna e igualitária, visto que submete o acesso e o uso da propriedade ao interesse da coletividade, satisfazendo, assim, às necessidades dos habitantes da cidade.

Nesse caminho, vislumbra-se as três formas de incidência da função social da propriedade: “vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades, obrigação de o proprietário exercer faculdades elementares do domínio e a criação de um complexo de condições para o exercício das faculdades atribuídas pelo direito de propriedade”.¹⁰

A propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e ambiental, visando, sobretudo, a satisfação de componentes concernentes ao direito às cidades sustentáveis como o direito à moradia digna, o acesso a terra urbana, à infra-estrutura urbana, à saúde, educação, ao meio ambiente, ao transporte e aos serviços públicos, ao saneamento ambiental, ao trabalho, a cultura e ao lazer, viabilizando, assim, a concretização de parâmetros de justiça social. Verifica-se, portanto, que a propriedade urbana deve ser vista por uma ótica social, e não mais privada e egoísta.

A relevância das questões voltadas para esses temas ganhou tamanha repercussão social que houve a inserção, na Constituição de Federal de 1988, de um capítulo voltado para a política urbana, em especial, seu artigo 182 e seguintes que se complementam com a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Por meio destes órgãos e instrumentos, é dada aos

⁷ JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. p. 3 <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 29/01/2018.

⁸ SANTOS, Jaime Melanias dos. O direito à moradia e a função social da propriedade urbana. 2009. 157f. (Mestrado em Direito) - Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo. p. 68. Disponível em: <http://www.fadisp.com.br/download/turma_m4/jaime_melanias_dos_santos.pdf>. Acesso em: 09 de jul. 2012.

⁹ CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p.27 Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

¹⁰ JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. p. 3. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 29/01/2018.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

municípios a condução do ordenamento da cidade em direção a um desenvolvimento e crescimento sustentável.

Para tanto, os municípios precisam abraçar as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, cuja função é o planejamento da cidade direcionado, sobretudo, para as questões sociais, econômicas e ambientais. Para atingir esse objetivo, a propriedade privada há que ser considerada como ponto de partida para que a cidade exerça a sua função social.¹¹

Todavia, vislumbramos nas cidades vazios urbanos, áreas desprovidas de função social. Tratam-se de terrenos e edificações abandonadas ou subutilizadas inseridos no interior da malha urbanizada, em locais já valorizados ou em processo de valorização pelo mercado imobiliário dado ao conjunto de infraestrutura já instalado.

Vazios urbanos são “terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios”.¹²

Na visão de Freitas e de Negão¹³, vazio urbano abrange os terrenos vagos e subutilizados, áreas desocupadas, terras devolutas e os terrenos alvos de especulação imobiliária. Todos estes vazios urbanos são, em alguma medida, resultado dos processos de ocupação e apropriação do espaço por diferentes extratos sociais.

Os vazios se manifestam no espaço urbano tanto pelas áreas desabitadas, descampadas, situadas em locais de adensamento demográfico, como pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais. Eles podem ainda ser formados por grandes extensões de terras rurais que passaram a pertencer ao perímetro urbano como consequências da necessidade de expansão da cidade, entretanto, não se integram à realidade da sociedade e passaram a ser mercadoria reservada e a espera de valorização para os grandes proprietários de terra, demonstrando que a expansão legal do espaço urbano nem sempre caracteriza a democratização da cidade.¹⁴

A existência dos vazios urbanos dá sinais de uma sociedade paradoxal, formada por contradições no desenvolvimento social e econômico, sinalizando a subsunção às regras do

¹¹ CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p.153. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 21/01/2018.

¹² BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/9419/7308>>. Acesso em: 15/01/2018.

¹³ FREITAS, Marina Roberta P. NEGÃO, Glauco Nonose. Vazios urbanos: estudo de caso no município de Guarapuava-PR. Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 1, número especial, jul./dez. 2014. p.482. <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/20309/15356>>. Acesso em: 15/01/2017

¹⁴ CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p.154. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 21/01/2018.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

capital, que por ser migratório e mutante, atua de acordo com seus interesses.¹⁵

Desse modo, por detrás do surgimento dos espaços de uma cidade, existe, portanto, um sistema de agentes sociais e econômicos voltados à produção do meio ambiente construído, que procura influir no funcionamento do mercado, no valor dos imóveis, nas decisões sobre os investimentos públicos e privados.¹⁶ Podemos, então, observar a existência dos espaços vazios na malha urbana das cidades brasileiras como resultado daquele jogo de interesses entre ganho econômico e necessidades sociais.¹⁷

O monopólio da terra eleva o preço dessa mercadoria, agravando ainda mais o problema da moradia para a população considerada carente. Assim, a terra tem um “valor” assegurado pelo monopólio do acesso a um bem imprescindível para a realização de qualquer atividade, sendo que o setor imobiliário desempenha um papel fundamental nesse processo.¹⁸

Entretanto, os processos democráticos, tendem a contrabalançar esse arranjo entre elites e, à medida que os interesses coletivos são reivindicados por uma sociedade participativa, percebe-se uma maior efetividade das normas postas por um Estado de Direito que vai se tornando forte, e não sucumba às regras do Estado do Capital, evitando a produção da escassez urbana de espaços dotados de infraestrutura e equipamentos públicos como efeito da mais valia da terra criada e alimentada tanto pelo mercado imobiliário, quanto pelos proprietários fundiários.¹⁹

Morar é necessário a todas as pessoas. Contudo, a lógica mercadológica na qual a terra está envolvida acaba por excluir uma parcela da população que não pode pagar por este bem e que é levada a ocupar um lugar na cidade que não lhe pertence legalmente.²⁰

As pessoas que participam das ocupações fazem parte de um grupo que vive, na atual realidade urbana, em condições precárias de habitação mesmo quando o terreno é próprio. Os que conseguem comprar um pedaço da terra urbana, normalmente com dificuldades, precisam enfrentar a dinâmica imposta pela cidade, na qual terrenos com

¹⁵ Idem. p.154.

¹⁶ BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. p.119. <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/9419/7308>>. Acesso em: 15/01/2018.

¹⁷ CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p.152. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 21/01/2018.

¹⁸ QUEIROZ, Francisco da Silva. As fronteiras do caminho: ocupação de áreas urbanas e desigualdade socioespacial em Dourados – MS. In: Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média. Organizado por Maria José Martinelli Silva Calixto, Valéria Ferreira Silva Florentino. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016. p.116

¹⁹ CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p.163-164. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 21/01/2018.

²⁰ MARIN, João Paulo Muniz. CALIXTO, Maria José Martinelli Silva. A favela do jardim clímax em Dourados – MS: olhares e leituras sobre os desdobramentos socioespaciais da apropriação do espaço urbano. In: Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média. (Orgs.) Maria José Martinelli Silva Calixto, Valéria Ferreira Silva Florentino. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016. p.132

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

infraestrutura e acesso aos equipamentos urbanos possuem preços mais elevados e tornam-se acessíveis apenas à minoria que pode pagar por eles.²¹

Para muitos, as ocupações de áreas públicas ou mesmo particulares colocam-se como a única alternativa, uma vez que, de uma maneira ou de outra, é necessário morar.²²

A terra não utilizada é improdutiva, não assume suas funções sociais, adquire um caráter de parasitismo, na medida que é possível e usual ao proprietário de terras se apropriar de uma renda, gerada pelos investimentos do poder público e dos agentes privados nas circunvizinhanças do imóvel.²³

Ademais, para uma quantidade de terrenos sem utilização, o conjunto da sociedade tem que manter, a custos extremamente elevados, investimentos em infra-estrutura e serviços, assim como a sua administração. Isso significa que, enquanto grande quantidade de terra urbana – caracterizada pela existência de infra-estrutura e equipamento – permanece sem ocupação, uma quantidade importante da população urbana pobre tem que produzir suas moradias em terras sem infra-estrutura, localizadas em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano (inundáveis, próximas a vazadouros de lixos, etc.) agravando os

processos de segregação sócio-espacial.²⁴

Diante dessa conjuntura, tem a função social da propriedade urbana papel fundamental, haja vista que, a atribuição dessa premissa sob as perspectivas social, econômica e ambiental, pode, de fato, agir como instrumento ordenador do espaço urbano, para que assim permita à cidade também exercer sua função social.²⁵

A existência de vazios urbanos e a falta de moradia são indícios de que a condução do ordenamento do espaço urbano não está sendo eficaz, embora existam normas urbanísticas. Desse modo, infere-se que, esses fatores evidenciam o “desequilíbrio social e a inércia estatal na aplicação da legislação urbana.”²⁶

²¹ Idem.

²² QUEIROZ, Francisco da Silva. As fronteiras do caminho: ocupação de áreas urbanas e desigualdade socioespacial em Dourados – MS. In: Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média. (Orgs.) Maria José Martinelli Silva Calixto, Valéria Ferreira Silva Florentino. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016. p.124.

²³ Idem. p.121

²⁴ SILVA, Paula Juliana da. Vazios urbanos e a dinâmica imobiliária na produção do espaço em Natal/RN. 2015. 114f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20514/1/PaulaJulianaDaSilva_DISSERT.pdf>. Acesso em: 23/01/2018.

²⁵ CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p.33. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

²⁶ CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p.155. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 21/01/2018.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

O Poder Público é um agente primordial, que detém o poder de inferir direta e indiretamente na ocupação desses espaços vazios dentro da cidade. Sua participação é consolidada pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade, os quais se configuram como importantes instrumentos apropriados para reduzir os efeitos dos vazios urbanos nas cidades²⁷, e assim fazer cumprir a função social da propriedade.

2. Os desafios da aplicação dos instrumentos de política urbana para à promoção da função social da propriedade

O Estatuto da Cidade traz um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana; a valorização nas relações intergovernamentais e o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade.²⁸ Esta lei veio regular os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, de forma a possibilitar o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.²⁹

²⁷ SILVA, Paula Juliana da. Vazios urbanos e a dinâmica imobiliária na produção do espaço em Natal/RN. 2015. 114f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20514/1/PaulaJulianaDaSilva_DISSERT.pdf> Acesso em: 23/01/2018.

²⁸ MOREIRA, Helion França. O plano diretor e as funções sociais da cidade. Rio de Janeiro, 2008. p. 6. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 23/01/2018.

²⁹ DECARLI, Nairane. FERRAREZE FILHO,

Um dos mais relevantes instrumentos previstos no Estatuto é o Plano Diretor, previsto com o desiderato de estruturar o planejamento do território municipal como um todo, bem como fazer valer demais instrumentos que o próprio Estatuto estabelece. Desse modo, o Plano Diretor no Estatuto da Cidade é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular.³⁰

O Estatuto da cidade o consolidou como instrumento de política urbana (art. 4º, III, a):

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. §1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.³¹

Nesse passo, o plano diretor, é peça chave para o enfrentamento das desigualdades expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental, contribuindo para a minimização desse quadro de desigualdade urbana instalado, quando

Paulo. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. p.35. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3>. Acesso em: 23/01/2018.

³⁰ Idem.

³¹ BRASIL. de Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Vade Mecum*. São Paulo, 2012. 1903p.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

elaborado e implementado de forma efetiva.³²

A implementação de instrumento demanda de dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal, devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.³³

Entretanto, é notória as dificuldades de execução dos Planos Diretores por parte dos municípios, uma vez que:

[...] A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere os recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implementação da política de desenvolvimento urbano.³⁴

Ressalta-se que, a função social da propriedade urbana é cumprida quando as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor são atendidas.

Para tanto, o município deve se valer dos instrumentos jurídicos que facilitam a ordenação do solo urbano e se articulam de maneira sucessiva, quais sejam: 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, resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Embora a norma estabeleça como "faculdade" do proprietário, caso não promova o aproveitamento adequado estará sujeito às penalidades (§4º do art. 182) sucessivas do parcelamento ou edificação compulsórios, imposto predial e territorial e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, cujo resgate se dará em até dez anos. Essas penalidades visam compelir o proprietário desidioso a promover a inclusão social do solo urbano.³⁵

O Estatuto da Cidade disciplinou os instrumentos da política urbana, dentre eles destacam-se o parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios, IPTU progressivo no tempo, usucapião especial individual; usucapião coletiva como a desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, tombamento, usucapião especial de imóvel urbano, regularização fundiária e desapropriação com pagamentos em dívida pública. A previsão desses importantes instrumentos, visam,

³² SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p.14.

³³ BRASIL. Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da cidade. Brasília, DF jul 2001. art.4º, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29/01/2018..

³⁴ SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011. p.15.

³⁵ CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p. 83. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

sobretudo, “induzir do desenvolvimento urbano em áreas com condições de moradia, fazendo cumprir o cunho social da propriedade, de modo a democratizar o acesso à terra urbanizada em consonância com diretrizes socioambientais”.³⁶

Desse modo, os gestores municipais, através do plano diretor, devem criar e aplicar os instrumentos da política urbana. “A Prefeitura Municipal poderá determinar estes espaços situados dentro do perímetro urbano, definidos no mapa de zoneamento, quando considerados subutilizados e quando houver interesse da coletividade para sua ocupação”.³⁷

Os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo, a desapropriação sanção e o direito de preempção se caracterizam como instrumentos de restrição ao direito de propriedade e possibilitam o planejamento do território urbano.³⁸

³⁶ PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond. O direito à moradia: a ocupação em áreas de risco e a função social da propriedade. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, 2012.

³⁷ SOUZA, Michelle Louise. PACHECO, Rafael Araujo. Função Social da Propriedade Urbana: leis complementares ao artigo 47 do plano diretor do município de Uberlândia-MG. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.4, n.10, p. 24-37, ago. 2012. <<http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/3edicao/n10/02.pdf>>. Acesso em: 28/01/2018.

³⁸ CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p.83. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp->

Esses instrumentos destacam-se pelo fato de possibilitarem o aproveitamento adequado do solo, e assim contribuir para “a efetivação da função social da propriedade e da cidade, principalmente quando aplicados sobre os vazios urbanos”.³⁹

Portanto, a efetivação da função social da propriedade depende da aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos planos diretores, a partir de uma gestão democrática e eficaz dos gestores municipais, que propicie uma nova dimensão ao planejamento urbano, voltado à promoção do direito à cidade.

Todavia, no plano material, a aplicação desses importantes instrumentos é ineficaz. Os municípios não estão preparados para lidar, visto que “dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios”.⁴⁰

É um grande desafio implementar os instrumentos previstos no estatuto da Cidade, pois isso “requer uma mudança de cultura de gestão das cidades”.⁴¹ Além disso, é necessária capacitação, visto que, “o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos requer uma ampla capacitação de equipes municipais e da sociedade, tanto em cidades grandes quanto em pequenas”.⁴²

content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>. Acesso em: 15/01/2018.

³⁹ Idem p.95

⁴⁰ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.p.15

⁴¹ Idem.

⁴² CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

Ademais, a atuação política do gestor público municipal é outro fator que inviabiliza a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A falta de vontade política na aplicação dos instrumentos escolhidos, demonstra a existência de um Estado omissivo em relação à aplicação das normas aos proprietários dos vazios urbanos e desidioso em relação à cidadania de sua população. Adotando políticas pontuais que não integram os espaços vazios ao contexto social, contribuindo para a manutenção de processos de periferização da população de baixa renda.⁴³

A concepção do Plano Diretor tem que ser fruto de mecanismos democráticos, que possibilitem a prática da gestão compartilhada, com a participação direta da população no planejamento urbano, uma previsão constitucional que trouxe a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como poderosa forma de controle social.⁴⁴

Entretanto, a participação popular é tímida, “muitas cidades brasileiras elaboraram e aprovaram os seus planos diretores, nas câmaras Municipais, sem a participação legítima

de grupos menos favorecidos na política pública local”.⁴⁵

Para que a participação popular seja de fato um processo democrático contínuo e amplo na gestão das cidades, deve-se garantir que o cidadão seja ouvido não apenas em situações que favoreçam os agentes legitimados no poder de comando da prefeitura, mas sim nos mais diversos aspectos de atuação local.⁴⁶

Entretanto, “garantir – de fato, possibilitar – que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir a políticas urbanas e territoriais é um grande desafio”.⁴⁷

O desenvolvimento das atividades da gestão pública municipal, como planejamento, sustentabilidade, controle, organização deve ter a participação de outras gestões superiores, bem como da sociedade que é a maior interessada e principal beneficiada, que fiscalizando tais atividades sabem se estão sendo conduzidas da maneira planejada sem falhas, desperdícios ou desvios, e de que modo está sendo destinado o dinheiro público.⁴⁸

Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p.26-27. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>>. Acesso em: 15/01/2018.

⁴³Idem.

⁴⁴ MOREIRA, Helion França. O plano diretor e as funções sociais da cidade. Rio de Janeiro, 2008. p. 6. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 23/01/2018. p. 7

⁴⁵ Idem. p. 14

⁴⁶ DECARLI, Nairane. FERRAREZE FILHO, Paulo. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, . p.43. maio 2008. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3>. Acesso em: 23/01/2018.

⁴⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano diretor participativo guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Raquel Rolnik (Coord.).p.13. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/260/titulo/plano-diretor-participativo>>. Acesso em: 28/01/2018.

⁴⁸ MATTOS, Crisvaldo Miranda de. Antoniazzi, Maria Terezinha Hanel. Gestão pública: o plano diretor e sua importância no processo

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

3. Tutela coletiva: Ação Civil Pública

As questões urbanas receberam a devida atenção do legislador e entraram no horizonte da tutela processual coletiva, sendo posicionadas junto a outros bens jurídicos de especial importância para a sociedade. O reconhecimento expresso de que o ambiente urbano é um campo privilegiado de formação de interesses difusos e coletivos é um dos fatos mais importantes no recente desenvolvimento do sistema de tutela dos direitos e interesses transindividuais.⁴⁹

Com o advento do Estatuto da Cidade, que incluiu a locução ordem urbanística na relação dos bens jurídicos tutelados por meio da ação civil pública, realizando assim a conexão formal entre o direito urbanístico e o sistema de tutela processual coletiva.

O conceito figura como o elemento de integração pelo qual, após mais de uma década e meia de vigência da lei de regência do processo coletivo, a questão urbana foi finalmente incorporada, por direito próprio, ao rol dos temas aptos a serem tratados em processos judiciais de massa, afeitos ao perfil da sociedade de risco.⁵⁰

A cidade no conjunto integral do cumprimento de suas funções sociais guarda em si um aspecto difuso. Não há "como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os

proprietários, os moradores, etc., tem como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade que é um bem de vida difuso".⁵¹

Para Hely Lopes Meirelles o Direito Urbanístico é:

O conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Estes espaços habitáveis são compreendidos como todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.⁵²

A Ordem urbanística é um "conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos".⁵³ Foi inserida no rol dos bens jurídicos tutelados por meio da ação civil pública. Desse modo, pode ser garantida através da tutela coletiva, isto é, ainda que este cidadão não procure a jurisdição, a atuação de seus representantes garantirá o devido amparo da esfera jurídica que está ao seu redor.

Não há como negar, portanto, que o atingimento das metas estabelecidas pela ordem urbanística interessa aos habitantes da cidade, seja enquanto membros de uma coletividade que não pode ser definida ao certo, seja por uma coletividade cujos membros

de desenvolvimento sustentável municipal. <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/514/463>>. Acesso em 24/01/2018.

⁴⁹ FARIA BRASIL, Luciano. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre. n. 69. maio 2011 – ago. 2011. p.157-158. Disponível em:

<http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1323973061.pdf>.

Acesso em: 29/01/2018.

⁵⁰ Idem.p.158..

⁵¹ SAULE JUNIOR, N. O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro. Cadernos de Pesquisa, n. 7. p. 65-80. mai. 1997. p. 61.

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.433.

⁵³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.p.392

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

sejam identificáveis, ou mesmo individualmente. É de interesse de todos os sujeitos que sejam afetados pela cidade que seu desenvolvimento seja adequado, daí porque se enxerga nela uma titularidade individual.⁵⁴

A gestão democrática é garantida pelo Estatuto da Cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁵⁵; os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.⁵⁶

A tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana.⁵⁷

Deverão ser utilizados os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;⁵⁸ como instrumentos de gestão democrática da cidade.

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.⁵⁹

Destarte, muito embora a política urbana apregoa a gestão participativa, em que sociedade– população, associações representativas dos vários segmentos da comunidade –e poder público municipal devem participar da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a participação popular quando ocorre, faz-se por meio de público selecionado a alguma instituição ou associação, ou

⁵⁴ CARVAS, Felipe. Tutela jurisdicional coletiva da ordem urbanística. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p.73. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6606>. Acesso em: 27/01/2018.

⁵⁵ BRASIL. Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da cidade. Brasília, DF jul 2001. . Art. 2º, II. <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

⁵⁶ Idem, Art. 45.

⁵⁷ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). Reforma urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro:

Observatório IPPUR/UFRJ-FASE: Editora Revan, 2003. p.96-97

⁵⁸ BRASIL. Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da cidade. Brasília, DF jul 2001. Art. 43. I, II, III e IV Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

⁵⁹ Idem, Art. 39, § 4º, I, II e III.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

ainda, quando há interesse particular do sujeito na alteração prevista.⁶⁰

A participação da sociedade é salutar para a gestão democrática da cidade, seja através dos cidadãos individualmente, seja através de entidades e associações representativas da sociedade civil, essa participação é garantida, no entanto, não é efetivada. Embora o Estatuto da Cidade tenha disciplinado uma diretriz geral da política urbana, a qual deve ser implementada pelo Poder Executivo Municipal.

Todavia, quando não há a efetivação dos instrumentos de gestão democrática, instrumentos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade pode utilizar-se da tutela coletiva, através da Ação Civil Pública.

Esse recurso representa uma importante medida para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Haja vista que, quando a legislação urbanística não é aplicada, a tutela coletiva torna-se indispensável.

É bastante relevante a possibilidade de exigir em juízo o cumprimento do plano diretor do Município (e dos instrumentos de regulamentação da ordem urbanística), tanto porque, como ficou demonstrado, é ele que fornece as diretrizes do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana; os objetivos urbanísticos de uma cidade

são atingidos com o cumprimento do plano diretor. Como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, seu descumprimento, tanto pelos particulares como pelo próprio Poder Público, dá ensejo à propositura da ação coletiva. Primeiramente, não há como afastar o cabimento da ação civil pública a fim de permitir o próprio controle de elaboração do plano diretor, que demanda ampla participação popular. Podem ser exigidos judicialmente, assim, que sejam realizados as audiências públicas e os debates com a população e associações, a conferir legalidade ao plano diretor, o que interessa, não se pode negar, a todos os habitantes da cidade, caracterizando-se este controle como direito difuso.⁶¹

A legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública atende a requisitos decorrentes da lei, especificamente do artigo 5.º da Lei 7347/85. O Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e a associação que, concomitantemente: esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; são os legitimados para a propositura da Ação Civil Pública.

⁶⁰CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. p.138. Disponível em: <http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>. Acesso em: 15/01/2018.

⁶¹ CARVAS, Felipe. Tutela jurisdicional coletiva da ordem urbanística. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 80. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6606>>. Acesso em: 27/01/2018.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

Torna-se oportuno evidenciar o papel do Ministério público, uma vez que quando ele não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.⁶²

Ademais, ressalta-se que, na defesa coletiva, o Ministério Público pode ser motivador de solução tanto pela via judicial (Ação Civil Pública, Ação coletiva) quanto pela via extrajudicial (Inquérito Civil, Termo de ajustamento de conduta).

É de destacar que o inquérito civil, o procedimento administrativo, as peças de informações são alguns dos instrumentos de natureza investigativa e preparatória, na esfera administrativa, utilizados pelo MP na defesa extrajudicial do meio ambiente, que podem servir de base para a propositura de ações civis públicas (ACP), termos de ajustamento de conduta (TAC) ou Recomendações.⁶³

Nesse contexto, é possível asseverar que, deve o Ministério público adotar de medidas jurídicas, judiciais ou extrajudiciais com o fito de impelir o Poder Público Municipal a fim de garantir no plano material o cumprimento das diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁶² BRASIL. LEI Nº 7.347. Ação Civil Pública. Brasília, DF jul 1985. Art. 5, § 1º. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

⁶³ MELO, Rafaele Monteiro. A atuação do ministério público federal e estadual na proteção do meio ambiente e da ordem urbanística em alagoas e sua relação com os órgãos administrativos de defesa ambiental. 2012.

<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/atua%C3%A7%C3%A3o-do-minist%C3%A9rio-p%C3%BAblico-federal-e-estadual-na-prote%C3%A7%C3%A3o-do-meio-ambiente-e-da-ordem-ur>>. Acesso em: 29/01/2018.

Visando uma política de desenvolvimento e de expansão urbana foi instituído o Estatuto da Cidade, de forma a possibilitar o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras.

No entanto, diante da carência de uma gestão pública eficiente, a aplicação da política urbana torna-se frágil e falha, embora positivada em vários diplomas infraconstitucionais. Nesse contexto, destaca-se a existência dos vazios urbanos em diversas cidades.

O Poder Público Municipal é um agente primordial, detém o poder de inferir direta e indiretamente na ocupação desses espaços vazios dentro da cidade. Sua participação é consolidada pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade, os quais se configuram como importantes instrumentos apropriados para reduzir os efeitos dos vazios urbanos nas cidades, e assim fazer cumprir a função social da propriedade.

A função social da propriedade está vinculada ao prospecto de uma sociedade digna e igualitária, visto que submete o acesso e o uso da propriedade ao interesse da coletividade, satisfazendo, assim, às necessidades dos habitantes da cidade.

Entretanto, a efetivação da função social da propriedade depende da aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos planos diretores, a partir de uma gestão democrática e eficaz dos gestores municipais, que propicie uma nova dimensão ao planejamento urbano, voltado à promoção do direito à cidade. A função social da propriedade urbana é cumprida quando as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor são atendidas.

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

Salienta-se que, o Estatuto da Cidade disciplinou os instrumentos da política urbana: o parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios, IPTU progressivo no tempo, usucapião especial individual; usucapião coletiva como a desapropriação, servidão administrativa, limitação administrativa, tombamento, usucapião especial de imóvel urbano, regularização fundiária e desapropriação com pagamentos em dívida pública.

Todavia, no plano material, a aplicação desses importantes instrumentos é ineficaz. É um grande desafio implementar os instrumentos previstos no estatuto da Cidade, pois esses instrumentos requerem uma mudança de cultura de gestão das cidades, requer uma participação efetiva da sociedade (cidadãos individualmente, e entidades e associações representativas da sociedade civil).

Infere-se que, mesmo após dezessete anos da vigência do Estatuto da Cidade, a política urbana não se efetivou, ainda há muita resistência e despreparo por parte dos gestores municipais. Ademais, a influência por parte dos empreendedores imobiliários revela-se como um fator preponderante, aliado a desinformação e desinteresse da população em participar das audiências, conferências, etc. a participação preponderante é das associações representativas. No entanto é tímida, frente as necessidades das cidades.

Portanto, de todo exposto, depreende que, a tutela coletiva representa uma importante medida para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Seja ou Extrajudicial, através do Inquérito Civil, Termos de Ajustamento de Conduta – Ministério Público, com a utilização dos poderes que lhe foram conferidos pela Constituição Federal, – ou judicial, através da Ação Civil Pública – através

dos legitimados estabelecidos na Lei da Ação Civil Pública – ou Ação Coletiva

REFERÊNCIAS

BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/9419/7308>>. Acesso em: 15/01/2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: Vade Mecum. São Paulo, 2012. 1903p.

BRASIL. LEI Nº 7.347. Ação Civil Pública. Brasília, DF jul 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/l eis/L7347orig.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

BRASIL. Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Estatuto da cidade. Brasília, DF jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/l eis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29/01/2018.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 35 p. Disponível em: <<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/Estatuto%20das%20Cidades.pdf>>. Acesso em: 23/01/2018.

CARVAS, Felipe. Tutela jurisdicional coletiva da ordem urbanística. 2014. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/handle/handle/6606>>. Acesso em: 27/01/2018.

CONTI, Eliane França. Os vazios urbanos e a função social da propriedade: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[143](http://uenf.br/posgraduacao/politicas-</p></div><div data-bbox=)

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

sociais/wp-

content/uploads/sites/11/2015/06/ELI ANE-FRAN%C3%87A-CONTI.pdf>.

Acesso em: 15/01/2018.

CONTI, Eliane França; FARIA, Teresa Peixoto; TIMÓTEO, Márcio. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: o papel do plano diretor da cidade de Campos dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, n. 3, set.-dez., 2014. p. 151-169. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/viewFile/20379/pdf_37>. Acesso em: 15/01/2018.

DECARLI, Nairane. FERRAREZE FILHO, Paulo. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p.35-43, maio 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3>. Acesso em: 23/01/2018.

FARIA BRASIL, Luciano. O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance. Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre. n. 69. maio 2011 – ago. 2011. p. 157-177. Disponível em: <http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1323973061.pdf>. Acesso em: 29/01/2018.

FREITAS, Marina Roberta P; NEGÃO, Glauco Nonose. Vazios urbanos: estudo de caso no município de Guarapuava-PR. Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 1, número especial, p.480-493, jul./dez. 2014. p.482. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/20309/15356>>. Acesso em: 15/01/2017.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 29/01/2018.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e

instrumentos de política urbana. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbetes/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>>. Acesso em: 20/11/2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARIN, João Paulo Muniz. CALIXTO, Maria José Martinelli Silva. A favela do jardim clímax em Dourados – MS: olhares e leituras sobre os desdobramentos socioespaciais da apropriação do espaço urbano. p. 129-152. In: Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média. (Orgs.) Maria José Martinelli Silva Calixto, Valéria Ferreira Silva Florentino. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016.

MATTOS, Crisvaldo Miranda de; ANTONIAZZI, Maria Terezinha Hanel. Gestão pública: o plano diretor e sua importância no processo de desenvolvimento sustentável municipal. <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/514/463>>. Acesso em 24/01/2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 433.

MELO, Rafael Monteiro. A atuação do ministério público federal e estadual na proteção do meio ambiente e da ordem urbanística em alagoas e sua relação com os órgãos administrativos de defesa ambiental. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/atua%C3%A7%C3%A3o-do>>

DIREITO URBANÍSTICO: VAZIOS URBANOS, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A TUTELA COLETIVA

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond¹; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de²

minist%C3%A9rio-p%C3%ABlico-federal-e-estadual-na-prote%C3%A7%C3%A3o-do-meio-ambiente-e-da-ordem-ur>. Acesso em: 29/01/2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano diretor participativo guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Raquel Rolnik (Coord.). p.13. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/260/titulo/plano-diretor-participativo>>. Acesso em: 28/01/2018.

MOREIRA, Helion França. O plano diretor e as funções sociais da cidade. Rio de Janeiro, 2008. p.1-27. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 23/01/2018.

PEREIRA, Gladslayne Campos Drumond. O direito à moradia: a ocupação em áreas de risco e a função social da propriedade. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Dourados, 2012.

QUEIROZ, Francisco da Silva. As fronteiras do caminho: ocupação de áreas urbanas e desigualdade socioespacial em Dourados – MS. In: Produção do espaço urbano e regional: leituras de uma cidade média. Organizado por Maria José Martinelli Silva Calixto, Valéria Ferreira Silva Florentino. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016. p.116

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). Reforma urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2003. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE : Editora Revan, 2003. 190p.

SANTOS, Jaime Melanias dos. O direito à moradia e a função social da propriedade urbana. 2009. 157f.. (Mestrado em

Direito) - Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo. p. 107. <<https://pt.scribd.com/document/117936878/Jaime-Melanias-Dos-Santos-DIREITO-a-MORADIA>>. Acesso em: 19/01/2018.

SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na CF de 1988. 8.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SAULE JUNIOR, N. O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro. Cadernos de Pesquisa, n. 7. p. 65-80. mai. 1997.

SILVA, Paula Juliana da. Vazios urbanos e a dinâmica imobiliária na produção do espaço em Natal/RN. 2015. 114f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20514/1/PaulaJulianaDaSilva DISSERT.pdf>>. Acesso em: 23/01/2018.

SOUZA, Michelle Louise. PACHECO, Rafael Araujo. Função Social da Propriedade Urbana: leis complementares ao artigo 47 do plano diretor do município de Uberlândia-MG. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.4, n.10, p. 24-37, ago. 2012. <<http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/3edicao/n10/02.pdf>>. Acesso em: 28/01/2018.