

# (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna

*Cynthia Thomé*<sup>1</sup>

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Normas sobre direito urbanístico; 2.1. Constituição Federal; 2.2. Estatuto da Cidade; 2.3. Código Civil; 3. Função social da propriedade; 4. Função social das cidades; 5. Especulação imobiliária; 6. Inércia do poder público; 7. Efetividade do princípio da função social da propriedade urbana; 8. Caso prático; 9. Conclusão; Referências bibliográficas.

## Estudo de caso

Este trabalho se refere ao imóvel localizado na Avenida São João, número 587-601, conhecido como Aquarius Hotel, e tem como finalidade a análise do impacto que determinados comportamentos de proprietários de imóveis provocam nos centros urbanos, com consequências para toda a sociedade.

## Caso prático

O prédio foi construído para abrigar um hotel na década de 1970, que nunca abriu as portas. Os proprietários, um grupo de irmãos da família Pedreiro, desistiram do negócio após a degradação do centro da capital paulista. A família alega que o imóvel nunca foi abandonado, visto que o IPTU e taxa de lixo foram pagos regularmente, e sempre tiveram empregados e seguranças no hotel.

O imóvel foi catalogado no site “Edifícios Abandonados”. No site, há informação de que os seguranças vivem em condições precárias e insalubres, posto que o hotel nunca foi acabado. Os seguranças informam que o proprietário do imóvel faleceu durante o período em que acontecia a construção do hotel, e os herdeiros não entraram em consenso para vender ou acabar a obra, razão pela qual continua inacabada até hoje. Também informaram que, finalmente, os irmãos concordaram em vender o imóvel para a Cohab.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Urbanístico. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Urbanístico da EPM.

### **Ação de Desapropriação**

- Autos Nº 000317875.2012;
- Cohab x Aquarius Hotel;
- Distribuída em 27/01/12;
- Imóvel foi expropriado com o fim de reverter a degradação do centro da cidade e produzir moradias no centro;
- A oferta foi de R\$ 13.650.173,81, mas o imóvel foi avaliado judicialmente em R\$ 48.500.000,00;
- Ante a disparidade de valores, a Cohab desistiu da ação, pois o custo da unidade habitacional se tornou inviável.

### **Ação de Reintegração de Posse**

- Aquarius Hotel Ltda. x Movimento Sem Teto do Centro — MSTC;
- Distribuído em 21/03/14;
- O imóvel foi invadido por membros do MSTC;
- Logo em seguida os proprietários ingressaram com ação de reintegração de posse;
- Recebida a inicial, a liminar foi deferida;
- Durante o cumprimento do mandado ocorreu uma série de dificuldades que retardaram a reintegração na posse;
- Após regular desenvolvimento do processo, a ação foi julgada procedente.

## **1. Introdução**

No caso tratado, podemos constatar que um imóvel erigido no centro do Município de São Paulo ficou sem destinação durante décadas, por mero capricho dos proprietários, que não entraram em consenso sobre vender ou terminar a construção do imóvel. Não há dúvida que o comportamento dos proprietários vai de encontro com a política de desenvolvimento urbano imposta na Constituição Federal e normas infraconstitucionais.

A conduta dos proprietários produziu problemas de grande monta à coletividade, os quais não podem ser simplesmente ignorados, independentemente da omissão do poder público. A concepção de aquisição de imóveis como investimento, com a consequente detenção, vigora há séculos, ante a falta de legislação e políticas públicas que pudessem induzir outra ação, obrigando que fosse dada a devida destinação ao imóvel, e sobrevive, de algum modo, até hoje. Tal concepção acarretou a concentração de propriedades imobiliárias urbanas nas mãos de reduzidíssima parte da população, com a consequente falta de gerenciamento e, em muitos casos, no completo abandono — fenômeno que gerou (e ainda gera) enormes problemas para a cidade.

As normas urbanísticas vigentes não mais toleram tal conduta, ainda mais considerando que o Município de São Paulo não cumpre o seu dever constitucional de garantir o direito à moradia a todos. Não cabe ao Município diretamente fornecer moradia aos

cidadãos, mas, sim, fornecer os meios necessários para garantir esse direito. Contudo, o caso em questão está, entre tantos outros, a demonstrar a má gestão de milhares de imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificadas, aliados à especulação imobiliária, que não cumprem a função social e comprometem a função social da cidade.

Este trabalho também tem por fim demonstrar que, independentemente da atuação do poder público municipal, é possível exigir dos proprietários que cumpram o princípio da função social da propriedade.

## 2. Normas sobre Direito Urbanístico

### 2.1. Constituição Federal

São princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como consta no artigo 1º, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, incisos I, II, III e IV da CF/88).

O artigo 5º da CF, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, assegura que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos que se seguem, no texto da lei. O inciso XXII, do mesmo artigo, garante o direito de propriedade, e o inciso XXIII determina que a propriedade atenderá a sua função social. O artigo 6º da CF estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. O artigo 170, incisos II, VI e VII da CF determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da função social da propriedade e defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação e redução das desigualdades regionais e sociais. O artigo 225 da Constituição Federal prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Federal ainda conferiu aos entes federados competência para legislar sobre matéria urbanística. O artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal, prevê que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O inciso XX, do mesmo artigo, atribui à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O artigo 22, incisos II e XXV, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação e registros públicos.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (artigo 23, III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (artigo 23, IV); e proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, VI).

É competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico (artigo 24, I). Conforme ressaltado nos parágrafos 1º e 2º do artigo 24, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, e a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Já o artigo 30, inciso II, prevê que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

É competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (artigo 24, VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (artigo 24, VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direito de valor artístico, estético, turístico e paisagístico (artigo 24, VIII).

Os Estados poderão instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, parágrafo 3º).

A competência do Município para legislar sobre matéria urbanística está prevista nos artigos 182 e parágrafos 1º, 4º e 30, incisos I, II, VIII e IX. Cabe aos Municípios legislar sobre: assuntos de interesse local (artigo 30, I); suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30, II); promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII); e promover a proteção ao patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (artigo 30, IX). Determinou-se também ao Município a elaboração e execução do plano diretor (artigo 182, *caput*, e parágrafos 1º e 4º).

A Constituição Federal destina capítulo à Política Urbana por considerá-la de interesse coletivo, já que o objetivo maior é garantir o bem-estar dos habitantes. Também estabelece princípios e normas sobre a política do desenvolvimento urbano, plano diretor, ordenação urbana, parcelamento urbano, propriedade urbana e sua função social. O texto também fixa os princípios da função social da propriedade, da função social da cidade e assegura o direito à moradia como um direito social. Conjuntamente, estabelece o planejamento ou a reserva de plano, a justa distribuição e ônus derivados da atuação urbanística e a gestão democrática da cidade.

Conforme ensinamentos de Nelson Saule, o capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988 consolida cinco princípios: os valores do Estado Democrático de Direito, a Soberania popular e a Cidadania, a Função Social da Propriedade Urbana, a Função Social da Cidade e o Desenvolvimento Sustentável (SAULE JÚNIOR, 1997). Tais princípios, que revelam o anseio pela democratização das cidades e visam garantir a realização dos direitos fundamentais do homem e os objetivos da República, especialmente a garantia do desenvolvimento nacional de forma sustentável, a construção de uma sociedade justa

e solidária, a promoção do bem-estar social e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, devem balizar as normas urbanísticas de todo o país, por se tratar de mandamento obrigatório.

## 2.2. Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências - é lei de desenvolvimento urbano. Contém normas indutoras da aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana, regras gerais de conduta, para todo território nacional. As diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade têm eficácia obrigatória e não podem ser desconsideradas na implantação de políticas públicas. Seu artigo 2º determina que:

*Art. 2º – A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – gestão democrática 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 urbano;*

*III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

*IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

*VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*

*a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*

*b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*

*c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;*

*d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;*

*e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*

*f) a deterioração das áreas urbanizadas;*

*g) a poluição e a degradação ambiental;*

*h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).*

*h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

*VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

*XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;*

*XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

*XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;*

*XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*

*XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;*

*XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.*

*XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (BRASIL, 2001).*

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade têm como finalidade precípua impulsionar os agentes públicos, na formulação e implementação das políticas urbanas, garantir a função social da propriedade e da cidade, em detrimento do interesse particular dos proprietários. Para tanto, conduz a Administração a tratar a cidade como um todo, com um planejamento único e não parcelar, como até agora ocorre, visto que as consequências de determinadas políticas em parte da cidade acabam afetando não

só o território sobre a qual incidem. Ainda, o planejamento único deve envolver a participação permanente de todos os grupos sociais, a fim de espelhar os anseios de toda a sociedade, com o uso socialmente justo e ambientalmente sustentável da terra urbana.

*A política urbana descrita no art. 2º do Estatuto da Cidade, que procura exatamente estabelecer diretrizes gerais, tem como um de seus objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade fixadas por determinação constitucional (art. 182 da CF), ou seja, a política urbana descrita na Lei 10.257/2001 estabelece como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A plenitude apontada pela norma, como já tivemos oportunidade de afirmar, encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da CF, agora detalhados pelo Estatuto da Cidade. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona aos seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5º, caput), bem com quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6º, da CF. (FIORILLO, 2012, p. 79).*

O Estatuto da Cidade criou uma série de instrumentos a serem adotados na política urbana municipal, conforme diretrizes por ele traçadas, conferindo aos municípios a implementação de planos diretores participativos, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

### 2.3. Código Civil

O artigo 1.228 do Código Civil prevê:

*Art. 1.228 – O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

*§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

*§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.*

*§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.*

*§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de*

*boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.*

*§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (BRASIL, 2002).*

Como se vê, o Código Civil delinea as obrigações e deveres do proprietário atento aos princípios da função social da propriedade, da cidade e do desenvolvimento sustentável.

### 3. Função social da propriedade

O princípio constitucional da função social da propriedade é de aplicabilidade imediata, como todos os princípios constitucionais, e interfere na estrutura e conceito da propriedade, erigindo-o numa instituição de direito público.

O direito de propriedade só existe se ela atende sua função social, que nem sempre coincide com o interesse do proprietário. A função social integra o direito de propriedade, é fundamento jurídico deste direito e tem como alvo o interesse da coletividade. A propriedade que não atende à finalidade econômica e social a qual se destina não cumpre sua função social.

O artigo 182, parágrafo 2º, da Constituição Federal, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Já o artigo 186 prevê os requisitos segundo os quais a propriedade rural atende à sua função social:

*[...] I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).*

O legislador constituinte condicionou o direito do proprietário ao atendimento aos múltiplos interesses da coletividade em geral. A proteção ambiental, a utilização racional das reservas naturais, as relações de trabalho derivadas da situação proprietária, o bem-estar desses mesmos trabalhadores, são interesses tutelados constitucionalmente e que passaram a integrar o conteúdo funcional da situação proprietária. Assim, o uso da propriedade está condicionado ao atendimento dos anseios sociais referentes às políticas de desenvolvimento urbano e rural.

### 4. Função social das cidades

A cidade não se limita ao local onde se concentra o espaço de trabalho da população, da produção industrial, de troca de mercadorias ou moradia. Ela também é palco de

relações sociais muitas vezes geradoras de conflitos urbanos, os quais, em grande parte, estão relacionados diretamente com o direito urbanístico, por decorrerem da forma de ocupação, uso e transformação do solo.

O Conselho Europeu de Urbanistas elaborou a nova Carta de Atenas, em 1988. Nela assentou-se que a evolução das cidades deve resultar da combinação de distintas forças sociais e das ações dos principais representantes da vida cívica, sendo que o papel dos urbanistas passaria a ser o de proporcionar e coordenar o desenvolvimento.

A função social da cidade é atender às necessidades básicas de seus habitantes e das gerações futuras, fornecendo qualidade de vida aos munícipes, possibilitando o desenvolvimento social e cultural de todos. Para tanto, são indispensáveis políticas públicas que visem à inclusão social, proporcionando moradia digna, educação de qualidade, acesso ao trabalho e ao lazer, com a participação popular. A cidade deve ofertar ao cidadão meios para ascensão cultural e social, de forma a gerar o desenvolvimento da humanidade, garantindo um futuro melhor tanto para o cidadão como às próximas gerações.

A função social da cidade, assim como da propriedade, visa garantir a todos o direito à cidade, incompatível com a exclusão social. Assim, para atender à função social da cidade, cabe ao poder público combater todas as situações de desigualdade econômica e social, com o redirecionamento de recursos e valores, assegurando um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social, de forma ecologicamente sustentável. O progresso deve vir acompanhado de qualidade de vida.

## 5. Especulação imobiliária

Especulação imobiliária é uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos (CAMPOS FILHO, 2001).

A cidade de São Paulo não garante aos seus habitantes o direito à moradia. O déficit habitacional é antigo e decorre de uma série de causas, como a forma como ocorreu a urbanização da metrópole e a ausência de políticas públicas que visassem fornecer moradia aos seus habitantes. O crescimento acelerado da metrópole no século passado, visto com orgulho pela população, acabou redundando em um enorme problema de difícil solução. O processo de industrialização acarretou contingente populacional, que se deslocava da área rural para trabalhar nas cidades. Contudo, não houve preocupação em fornecer moradia para essa população, que ficou relegada à própria sorte. A falta de planejamento e controle do poder público sobre a questão deixou que a especulação imobiliária agisse desenfreadamente, contribuindo, de forma contumaz, para a exclusão social — fonte geradora de uma série de outros problemas complexos, de grande monta, os quais atingem bens protegidos constitucionalmente.

A população necessita de moradia, mas não tem condições de arcar com o alto custo de uma moradia digna. Busca, então, satisfazer a necessidade de acordo com suas condições individuais, ocupando áreas destituídas de interesse econômico, muitas vezes ambientalmente frágeis e sem qualquer infraestrutura. Essa forma de ocupação não proporciona ao morador acesso à saúde, educação e lazer, além de dificultar sobremaneira o acesso ao trabalho em razão da distância a ser necessariamente percorrida. Tais condições prejudicam a qualidade de vida e desenvolvimento do ser humano e de nossa sociedade. Esse fenômeno também gera um enorme custo para a regularização ou

urbanização, pois no caso de ocupação de áreas de risco há necessidade de desocupação e retomada da área com alocação dos ocupantes em outros locais. A colocação de infraestrutura em áreas já ocupadas custa muito mais do que em áreas desocupadas. Além disso, a ocupação desordenada do solo prejudica um planejamento adequado e economicamente viável.

*Um em cada quatro paulistanos vive em uma das 1.565 favelas ou dos 1.128 loteamentos irregulares da cidade. São 3,2 milhões de pessoas – mais do que a população de Salvador (BA), terceira maior cidade do País. Juntos, ocupam 123 quilômetros quadrados – quase 10% do Município – com precária infra-estrutura urbana e à espera de regularização. Nessas áreas, faltam equipamentos e serviços públicos básicos como saneamento, iluminação, ruas asfaltadas, calçadas, locais para esportes, lazer e cultura, muitas vezes, transporte.*

*Nesse imenso emaranhado de casas e barracos, pelo menos 36,5 km<sup>2</sup> estão sobre partes de áreas de mananciais que, por lei, não podem ser urbanizadas. Ali vivem mais de 500 mil pessoas que teriam de ser removidas. A elas se juntam famílias em situação inadequada de coabitação. E o déficit habitacional na capital pode chegar a 1,5 milhão, segundo a Fundação Getúlio Vargas.*

*Se, por um lado, falta infra-estrutura urbana e habitação, o centro tem grande oferta de unidades, serviços e equipamentos públicos, mas não moradores – já são 400 os prédios vazios na região. Há gente que vive em cortiços, mas não se sabe quantos – o único levantamento contou 38 mil pessoas nos bairros do Pari, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca e Santa Cecília. Eles dividem espaços apertados e insalubres, em prédios velhos, sem manutenção e com riscos de desabamento. (OUTRA POLÍTICA, 2008).*

*O número de domicílios vagos na cidade de São Paulo seria suficiente para resolver o atual déficit de moradia. E ainda sobrariam casas. Existem, na capital, cerca de 290 mil imóveis que não são habitados, segundo dados preliminares do Censo 2010. Atualmente, 130 mil famílias não têm onde morar, de acordo com a Secretaria Municipal de Habitação - quem vive em habitações irregulares ou precárias, como favelas ou cortiços, não entra nessa conta.*

*Os recenseadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) encontraram 3.933.448 domicílios residenciais na capital, onde vivem 11.244.369 pessoas. “Foram contabilizadas 107 mil casas fechadas, que são aquelas em que alguém vive lá e não foi encontrado para responder ao questionário”, explicou a coordenadora técnica do Censo, Rosemary Utida. Já as 290 mil residências classificadas como vazias não têm moradores, diz Rosemary.*

*O Censo de 2000 já mostrava que a capital tinha mais casas vazias do que gente precisando de um lugar para morar, segundo a urbanista Raquel Rolnik, relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia adequada e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP. “Em 2000, tínhamos cerca de 420 mil domicílios vagos para um déficit de 203 mil moradias. Era quase o dobro”, afirma Raquel.*

*O secretário municipal de Habitação, Ricardo Pereira Leite, discorda dessa conta. “Se desse para resolver o problema só distribuindo as casas para quem não tem onde morar, seríamos os primeiros a propor isso”, afirma. Segundo Leite, o número revelado pelo Censo diz respeito à vacância de equilíbrio, o tempo em que um imóvel fica vazio enquanto é negociado.*

*A relatora da ONU avalia que, mesmo que parte desses imóveis precisasse passar por reforma antes de ser destinado à moradia popular, seria possível, pelo menos, reduzir o número de famílias sem-teto. Um dos maiores entraves para a solução do problema, porém, é o preço do solo. “A moradia tem, como função principal, ser um ativo financeiro, e acaba não desempenhando sua função social”, diz a professora da FAU.*

*Segundo ela, o poder público poderia investir não só na construção de casa, mas em subsídio de aluguel. “Infelizmente temos uma inércia e uma continuidade muito grande nessa área. As políticas públicas não tiveram, ainda, força para provar que o pobre não precisa morar longe, onde não há cidade, aumentando os deslocamentos na cidade”, opina Raquel.*

*O direito de morar no centro da cidade, onde há maior oferta de trabalho e de transportes públicos, é uma das bandeiras da Frente de Luta por Moradia (FLM), que ocupou quatro prédios abandonados do centro com cerca de 2.080 famílias em 3 de outubro. Como a Justiça determinou a reintegração de posse de dois desses imóveis, parte dos sem-teto está vivendo na calçada da Câmara.*

*“Os imóveis vazios identificados pelo Censo resolveriam pelo menos 40% do nosso problema”, afirma Osmar Borges, coordenador-geral da FLM. Segundo ele, falta moradia para cerca de 800 mil famílias na cidade. “Falta uma política de habitação que contemple os domicílios vazios. O IPTU progressivo deveria ser usado para forçar o preço a cair”, diz. Borges afirmou que a FLM pretende se reunir hoje com a Superintendência de Habitação Popular da Prefeitura e amanhã com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). (ROLNIK, 2010).*

Marília Passos Apoliano Gomes, ao analisar o problema da especulação imobiliária e seus reflexos no direito à moradia, anotou:

*Uma das maiores causas da segregação sócio-espacial urbana consiste na especulação imobiliária nas cidades. Para citar Fortaleza, ocorre que um número considerável de imóveis permanece inutilizado, vez que neles não é assegurada moradia de ninguém, nem tampouco se desenvolvem atividades comerciais, por exemplo. A única finalidade destes imóveis é agregar valor e, no futuro, serem vendidos a preços muito maiores do que o preço de aquisição, gerando assim enriquecimento a seus proprietários.*

*Estes terrenos vazios, que, conforme dissemos acima, são utilizados apenas com finalidade de agregar valor, poderiam suprir a demanda por moradias se fossem utilizados em políticas habitacionais, haja*

*vista que em algumas cidades o número de terrenos inutilizados ou subutilizados muitas vezes é maior que o déficit habitacional.*

*Conforme pesquisa da Fundação João Pinheiro, em 2000 era de 77.615 unidades o déficit habitacional de Fortaleza, em contraponto ao número de 69.995 imóveis vazios na cidade. Assim, a quantidade de terrenos vazios é muitas vezes proporcional ou até maior do que a necessidade por moradias, fato que demonstra de forma cabal que a falta de moradias não é decorrente de uma escassez real de terras, e sim da concentração das mesmas.*

*Por meio da especulação imobiliária, os espaços vazios na cidade vão sendo ocupados por pessoas de grande poder econômico que, com a propriedade daqueles terrenos, geram cada vez mais concentração de renda e de poder. Com os espaços da cidade diminuindo por conta desta “escassez criada”, da necessidade cada vez maior de terrenos que é agravada e muito pela especulação, aos pobres não sobra onde morar senão nas áreas sócio-ambientalmente frágeis.*

*A segregação sócio-espacial, desta forma, vai progressivamente afastando a maioria da população para as poucas áreas que não interessam ao capital imobiliário: as áreas públicas ou de proteção ambiental, onde os “empreendedores” não poderiam especular ou construir, em virtude de leis ou mesmo de impossibilidades físicas, como é o caso de encostas de morros ou margens de rios.*

*Ocorre que a valorização que é atribuída aos terrenos que permanecem unicamente sendo “especulados” é gerada sobretudo por conta de investimentos públicos, uma vez que o preço dos espaços aumenta conforme a área em que eles se inserem recebe equipamentos e serviços públicos. Assim, os serviços de saneamento básico e asfaltamento, por exemplo, fazem com que os terrenos em torno sejam valorizados, e tal acréscimo de valor se deu diretamente em virtude do gasto de dinheiro público. Ou seja: por meio do investimento dos tributos de todos os municípios, algumas pessoas enriquecem simplesmente por serem donas de terrenos. (GOMES, 2010).*

O Estatuto da Cidade instituiu como uma das diretrizes gerais da política urbana, em seu artigo 2º, VI, “e”, “a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização”.

A Constituição Federal confere ao Poder Público municipal meios para combater a especulação imobiliária, mediante lei específica para área incluída no plano diretor. Ele pode 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 parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Código Civil, por sua vez, estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as

belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. Também prevê que são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Embora a legislação em vigor forneça meios para o combate à especulação imobiliária, os Municípios continuam omissos ou apresentam uma tímida investida contra os especuladores. Grande parte continua refém do mercado imobiliário, admitindo que proprietários obtenham renda apenas com investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, sem o emprego de qualquer trabalho ou capital, em prejuízo de outros setores produtivos da economia.

Como já dito, a valorização do imóvel decorre apenas do emprego de capital público que vem da arrecadação de impostos pagos por toda a população, ou seja, o especulador tem lucro com a valorização, mas a população, que arcou indiretamente com o custo, nada recebe; muito pelo contrário, acaba sofrendo reflexamente com o aumento do preço da terra. Desse modo, pode-se dizer que o especulador apropria-se do bem comum, o que é inadmissível, e alcança um enriquecimento ilícito, violando a regra prevista no artigo 884 do Código Civil.

*[...] Ora, não é justo que se invista dinheiro público para promover o ganho privado: ruas pavimentadas, redes de água, esgoto, drenagem etc. custam caro à coletividade e não devem ser implantadas a serviço do ganho particular, mas sim em benefício coletivo.*

*A especulação imobiliária marginaliza (deixa à margem da cidade e da sociedade) muitos e beneficia poucos. Por força da especulação, a população mais pobre se afasta para a periferia, assentando-se muitas vezes em áreas ocupadas irregularmente, que, também pelo fato de serem irregulares, demoram anos para receber os serviços públicos essenciais de saneamento e infra-estrutura urbana.*

*Cria-se uma situação absurda e paradoxal: a cidade tem grande número de lotes vazios em áreas urbanizadas e a prefeitura é continuamente cobrada a urbanizar áreas em que a ocupação foi irregular.*

*Além desses problemas sociais, a especulação imobiliária também favorece a degradação ambiental e dos espaços urbanos, porque promove o desmatamento das áreas verdes remanescentes no perímetro urbano para instalação de novos loteamentos (a especulação alimenta a especulação), o que contribui para o assoreamento dos cursos d'água (principalmente antes da pavimentação das ruas) e para a impermeabilização do solo urbano (com a pavimentação), dois ingredientes para as inundações. Além disso, as áreas de proteção invadidas e o esgoto lançado a céu aberto nas áreas periféricas, dentre outros problemas, ao menos em parte, também têm origem na especulação imobiliária.*

*Enquanto isso, as áreas nobres, que dispõem de todos os serviços públicos instalados, permanecem repletas de lotes vazios por vários anos, à espera de melhor preço. (SANTOS, 2008).*

O ordenamento jurídico veda a especulação imobiliária que produz efeitos nefastos à população, pois aumenta o preço da terra inviabilizando o acesso ao imóvel regular

pelos menos favorecidos. A inviabilidade da moradia digna prejudica o desenvolvimento da sociedade, uma vez que as funções básicas da cidade deixam de ser oferecidas, prejudicando o desenvolvimento cultural, social e físico do cidadão atingido.

## 6. Inércia do poder público

Como já esclarecido, a especulação imobiliária continua agindo de forma recalcitrante, apesar de a Constituição Federal dedicar um capítulo à Política Urbana, ter como princípio fundamental a cidadania e dignidade da pessoa humana, ter como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, determinar que a propriedade atenderá a sua função social, assegurar como direito social a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição e, ainda, determinar que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da função social da propriedade e defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação e redução das desigualdades regionais e sociais.

A especulação imobiliária afronta a função social da propriedade. Contudo, mesmo com a elaboração de leis e de planos diretores municipais, o planejamento urbano deixa a desejar em decorrência da inércia dos gestores públicos municipais, o que vem demonstrar a ineficácia das políticas urbanas, previstas no artigo 182 da Constituição Federal, e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Em muitos casos, o poder público não só é omissivo como até incentiva os especuladores. O não cumprimento do princípio da função social da propriedade decorre da inaplicabilidade dos princípios e normas constitucionais por parte dos gestores municipais.

## 7. Efetividade do princípio da função social da propriedade urbana

O princípio da função social da propriedade tem como propósito atender o bem-estar da coletividade, aliado ao interesse particular do proprietário. O interesse particular deve estar conciliado com o interesse público. Não se trata de um conceito estanque, visto que a sociedade está em permanente evolução, dinâmica que altera constantemente os valores e interesses da coletividade. A permanente transformação pode trazer soluções ou problemas, razão pela qual o planejamento deve ser ininterrupto para se adequar às mudanças. É por essa mesma razão que o Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor deve ser revisado de dez em dez anos. As demandas e exigências sociais é que fundamentam o princípio. Trata-se de norma cogente e não mera recomendação, cuja eficácia não fica apenas a critério da autoridade municipal.

Apesar de o artigo 182, § 4º, facultar ao Poder Público municipal a utilização de determinados instrumentos para ver efetivado o princípio da função social da propriedade,

os demais princípios e normas que regem o sistema urbanístico brasileiro impõem a força coativa do princípio da função social da propriedade.

O princípio da função social da propriedade está assegurado constitucionalmente. Desse modo, não atende o princípio da função social o uso da propriedade: que afronte a cidadania e dignidade da pessoa humana; que vá de encontro com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária; que emperre o desenvolvimento nacional; que gere a pobreza, a marginalização e aumente as desigualdades sociais e regionais; que viole o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; que viole o direito à moradia; que agrida o meio ambiente.

Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua princípio como:

*[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2001, p. 771).*

A inércia do poder público não justifica o descumprimento de um princípio constitucional. A propriedade que não cumpre a função social viola um princípio, o que é extremamente grave.

*Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 1994, p. 451).*

Ainda, há de ser considerado que o parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.257/01 prevê que as normas lá estabelecidas são de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O artigo 2º da mesma lei fixa as diretrizes gerais da política urbana, as quais estabelecem os contornos para o efetivo cumprimento da função social da propriedade. Desse modo, se o uso da propriedade não se dá conforme todo esse regramento, não atende à função social da propriedade.

O plano diretor é indispensável apenas para fins de utilização dos instrumentos previstos no artigo 182, parágrafo 4º, mas nada impede que o cumprimento da função social seja exigido através de outros meios administrativos ou judiciais. Deve ser considerado o ordenamento jurídico como um todo, mediante a aplicação de instrumentos jurídicos diversos, para se fazer valer a efetividade do princípio da função social.

Compelir o proprietário a dar cumprimento à função social do imóvel não é atribuição exclusiva da Administração. A sociedade civil, representada por seus legitimados, também dispõe de meios para dar efetividade, de forma a eliminar condutas que configuram utilização nociva ou abusiva da propriedade.

As condutas comissivas ou omissivas do gestor público que impliquem em ofensa aos preceitos da Constituição Federal, das leis e do Plano Diretor Participativo dos Municípios Brasileiros implicam responsabilização civil, administrativa e até criminal. Contudo, também é de suma importância que a população cobre uma atuação efetiva, conforme as normas urbanísticas, principalmente no que se refere à organização do espaço urbano. A ação civil pública e a ação popular são instrumentos disponíveis, ao alcance dos representantes da sociedade, como forma de executar alguns dos instrumentos que podem ser utilizados para a tutela dessa ordem urbanística.

## 8. Caso prático

Trata-se de imóvel nunca utilizado. Após a construção do imóvel, entraram em vigor a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor do Município, entre outros, mas nada de concreto foi feito em relação à não utilização do imóvel, que permanece sem cumprir sua função social.

O imóvel não utilizado está inserido em área central da cidade, dotada de infraestrutura completa, próximo a milhares de postos de trabalho, grande parte ocupados por trabalhadores que residem em local distante. Não há dúvida ou questionamento de que tal imóvel não atende sua função social. Encontra-se vazio por mero capricho dos proprietários, colaborando sobremaneira para a degradação do centro da cidade, que, logicamente, implica o aumento da criminalidade. A desocupação do imóvel e o aspecto de abandono contribuem para a deterioração da paisagem urbana, que é vista como resultado da ausência do poder público. Como tal, enfraquece os controles impostos pela comunidade, aumenta a insegurança coletiva e fomenta a criminalidade. Abandono, desuso e desordem contribuem para mais desordem.

Conforme a Teoria das Janelas Quebradas (Broken Windows Theory surgiu nos Estados Unidos em 1982, quando a revista *The Atlantic Monthly* publicou os estudos de James Wilson e George Kelling, os quais buscavam demonstrar a relação entre desordem e criminalidade), a desordem é fator de elevação dos índices de criminalidade:

*[...] Há alguns anos, a Universidade de Stanford (EUA), realizou uma interessante experiência de psicologia social. Deixou dois carros idênticos, da mesma marca, modelo e cor, abandonados na rua. Um no Bronx, zona pobre e conflituosa de Nova York e o outro em Palo Alto, zona rica e tranquila da Califórnia. Dois carros idênticos abandonados, dois bairros com populações muito diferentes e uma equipe de especialistas em psicologia social estudando as condutas das pessoas em cada local.*

*Resultado: o carro abandonado no Bronx começou a ser vandalizado em poucas horas. As rodas foram roubadas, depois o motor, os espelhos, o rádio, etc. Levaram tudo o que fosse aproveitável e aquilo que não puderam levar, destruíram. Contrariamente, o carro abandonado em Palo Alto manteve-se intacto.*

*A experiência não terminou aí. Quando o carro abandonado no Bronx já estava desfeito e o de Palo Alto estava há uma semana impecável, os pesquisadores quebraram um vidro do automóvel de Palo Alto. Resultado: logo a seguir foi desencadeado o mesmo processo ocorrido no*

*Bronx. Roubo, violência e vandalismo reduziram o veículo à mesma situação daquele deixado no bairro pobre. Por que o vidro quebrado na viatura abandonada num bairro supostamente seguro foi capaz de desencadear todo um processo delituoso? Evidentemente, não foi devido à pobreza. Trata-se de algo que tem a ver com a psicologia humana e com as relações sociais.*

*Um vidro quebrado numa viatura abandonada transmite uma ideia de deterioração, de desinteresse, de despreocupação. Faz quebrar os códigos de convivência, faz supor que a lei encontra-se ausente, que naquele lugar não existem normas ou regras. Um vidro quebrado induz ao “vale-tudo”. Cada novo ataque depredador reafirma e multiplica essa ideia, até que a escalada de atos cada vez piores torna-se incontrolável, desembocando numa violência irracional.*

*Baseada nessa experiência e em outras análogas, foi desenvolvida a “Teoria das Janelas Quebradas”. Sua conclusão é que o delito é maior nas zonas onde o descuido, a sujeira, a desordem e o maltrato são maiores. Se por alguma razão racha o vidro de uma janela de um edifício e ninguém o repara, muito rapidamente estarão quebrados todos os demais. Se uma comunidade exhibe sinais de deterioração, e esse fato parece não importar a ninguém, isso fatalmente será fator de geração de delitos.*

*Essa teoria na verdade começou a ser desenvolvida em 1982, quando o cientista político James Q. Wilson e o psicólogo criminologista George Kelling, americanos, publicaram um estudo na revista Atlantic Monthly, estabelecendo, pela primeira vez, uma relação de causalidade entre desordem e criminalidade. Nesse estudo, utilizaram os autores da imagem das janelas quebradas para explicar como a desordem e a criminalidade poderiam, aos poucos, infiltrar-se na comunidade, causando a sua decadência e a conseqüente queda da qualidade de vida. O estudo realizado por esses criminologistas teve por base a experiência dos carros abandonados no Bronx e em Palo Alto.*

*Em suas conclusões, esses especialistas acreditam que, ampliando a análise situacional, se por exemplo uma janela de uma fábrica ou escritório fosse quebrada e não fosse, incontinenti, consertada, quem por ali passasse e se deparasse com a cena logo iria concluir que ninguém se importava com a situação e que naquela localidade não havia autoridade responsável pela manutenção da ordem.*

*Logo em seguida, as pessoas de bem deixariam aquela comunidade, relegando o bairro à mercê de gatunos e desordeiros, pois apenas pessoas desocupadas ou imprudentes se sentiriam à vontade para residir em uma rua cuja decadência se torna evidente. Pequenas desordens, portanto, levariam a grandes desordens e, posteriormente, ao crime.*

*Da mesma forma, concluem os defensores da teoria, quando são cometidas “pequenas faltas” (estacionar em lugar proibido, exceder o limite de velocidade, passar com o sinal vermelho) e as mesmas não são sancionadas, logo começam as faltas maiores e os delitos cada vez mais graves. Se admitirmos atitudes violentas como algo normal no desenvolvimento das crianças, o padrão de desenvolvimento será de maior violência quando essas crianças se tornarem adultas.*

*A Teoria das Janelas Quebradas definiu um novo marco no estudo da criminalidade ao apontar que a relação de causalidade entre a*

*criminalidade e outros fatores sociais, tais como a pobreza ou a “segregação racial” é menos importante do que a relação entre a desordem e a criminalidade. Não seriam somente fatores ambientais (me-solológicos) ou pessoais (biológicos) que teriam influência na formação da personalidade criminoso, contrariando os estudos da criminologia clássica. (BRASIL 247, 2013).*

A conduta omissa do poder público e a atitude dos proprietários geram consequências negativas para toda a população do Município, até para as futuras gerações. Caso tivesse sido dada destinação ao imóvel, com a devida utilização, tanto o imóvel como o entorno ganhariam, com a manutenção da vitalidade do local. Do mesmo modo, se o imóvel estivesse sendo utilizado, não teria ocorrido a reintegração na posse do imóvel, em ação movida pelos proprietários contra membros do MSTC, que se deu de forma tumultuada, causando comoção social e desassossego da população que circula pela região, além de demandar auxílio policial — tudo apenas em prol do interesse dos proprietários.

Além disso, há de ser considerado que a não ocupação do imóvel impede que ele tenha a devida destinação, abrigar moradias ou estabelecimentos comerciais, retirando-o do mercado imobiliário, reduzindo o número de ofertas e gerando o aumento de preços.

O poder público compactuou com a atitude dos proprietários, agindo, no mínimo, de forma omissa, permitindo que a situação irregular perdurasse por décadas, sem tomar qualquer providência.

Em 2012, a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab), ajuizou ação de desapropriação do imóvel, com o fim de reverter a degradação do centro da cidade e de produzir moradias no centro. A oferta foi de R\$ 13.650.173,81, mas o imóvel foi avaliado judicialmente em R\$ 48.500.000,00. Ante a disparidade de valores, a Cohab desistiu da ação, visto que o custo da unidade habitacional se tornou inviável.

O artigo 182, § 3º, da Constituição Federal, estabelece que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

### **O que seria justa indenização**

Ora, no presente caso há de ser observado que eventual indenização na ação de desapropriação não pode corresponder ao valor de mercado do imóvel. A função social da propriedade é elemento estruturante do direito de propriedade. O direito de propriedade é assegurado desde que ela atenda à sua função social. O imóvel não cumpre sua função social há décadas. Tal conduta contribuiu para o desmantelamento do centro da cidade, afastou moradores do centro, seja em razão de não disponibilizar o imóvel, seja em razão da deterioração do local.

Os princípios constitucionais da função social da propriedade, da função social da cidade, do direito à moradia, do planejamento ou da reserva de plano, da justa distribuição e ônus derivados da atuação urbanística e da gestão democrática da cidade, todos violados, não podem ser desconsiderados.

Há ainda violação ao princípio da igualdade, visto que a propriedade que atende à função social não pode receber o mesmo tratamento que outra.

## 9. Conclusão

O princípio da função social da propriedade é cogente. O plano diretor é indispensável para aplicação dos instrumentos previstos no artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, mas não para condicionar a exigência do cumprimento da função social da propriedade.

Os municípios ainda estão reféns do mercado imobiliário e não dispõem de meios para fazer valer o princípio constitucional da função social da propriedade, em razão da ineficiência, omissão ou até mesmo conivência com o proprietário.

A propriedade que não atende sua função social causa problemas de toda espécie para a coletividade, atingindo até as futuras gerações. Regiões da cidade são deterioradas em razão de comportamentos negativos de proprietários, em prejuízo do entorno, atingindo a qualidade de vida e contribuindo para a negação do direito à moradia. A negação do direito à moradia gera a exclusão social, que provoca outros problemas sociais, como pobreza e violência. As normas em vigor dotam os cidadãos de meios legais para exigir o cumprimento da função social da propriedade.

No caso em questão, os proprietários do imóvel deixaram de dar a devida destinação ao imóvel, durante décadas, contribuindo para a deterioração do centro da cidade. Essa conduta ilícita também gerou ações judiciais que provocaram comoção social. A tentativa de desapropriação do imóvel foi frustrada, em virtude do preço avaliado. Contudo, a avaliação não considerou o fato de o imóvel não atender sua função social, imprescindível para se chegar à justa indenização.

## Referências bibliográficas

BASTOS, Celso Ribeiro. A função social da propriedade. *Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo*, 1986.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF. 2002.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL 247. *Janelas Quebradas: uma teoria do crime que merece reflexão*. Site. 2 out. 2013. Disponível em: <[http://www.brasil247.com/pt/247/revista\\_oasis/116409/Janelas-Quebradas-Uma-teoria-do-crime-que-merece-reflex%C3%A3o.htm](http://www.brasil247.com/pt/247/revista_oasis/116409/Janelas-Quebradas-Uma-teoria-do-crime-que-merece-reflex%C3%A3o.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. 4. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

GOMES, Marília Passos Apoliano. Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das Zonas Especiais de Interesse Social. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2598, 12 ago. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17112>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

OUTRA POLÍTICA. *Déficit habitacional de São Paulo chega a 1,5 milhões*. Blog. 24 ago. 2008. Disponível em: <<https://outrapolitica.wordpress.com/2008/08/24/deficit-habitacional-de-sao-paulo-chega-a-15-milhoes>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

ROLNIK, Raquel. *Há mais imóveis vazios do que famílias sem moradia em São Paulo*. Carta Capital. Site. 9 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/ha-mais-imoveis-vazios-do-que-familias-sem-moradia-em-sao-paulo>>. Acesso em 16 mar. 2015.

SANTOS, M. B. *Estatuto das cidades: uma arma contra os inimigos*. 2. ed. São Paulo: JH Mizuno, 2004.

SAULE JÚNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: safe, 1997. p. 43-73.

SAULE JÚNIOR, N. (Org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.