



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLITICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Direito à Cidade

**Função social da propriedade, enfiteuse e vazios urbanos: uma
análise normativa e social na cidade de Sousa/PB**

Reginaldo Pereira França Junior¹

Anderson Henrique Vieira²

Resumo: A propriedade do solo deve atender uma função social. Assim, pergunta-se: a força da propriedade privada é obstáculo à aplicação de leis que visam o uso social da cidade?. Objetiva analisar a ocorrência de vazios urbanos na cidade de Sousa/PB. No que tange aos métodos de abordagem, é intencional, já que temos uma generalização derivada da observação de casos concretos, e, sustentado pelos fundamentos da teoria social crítico-dialética, já que o objeto de estudo foi situado e analisado considerando sua totalidade social. Os resultados sugerem que o direito privado de propriedade exclusiva se sobrepõe às premissas de ordem pública.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Enfiteuse; Vazios Urbanos.

Abstract: Soil ownership must fulfill a social function. Thus, the question is: is the strength of private property an obstacle to the application of laws aimed at the social use of the city? Aim to analyze the occurrence of urban voids in the city of Sousa / PB. Regarding methods of approach, it is intentional, since we have a generalization derived from the observation of concrete cases, and, supported by the foundations of critical-dialectical social theory, since the object of study was situated and analyzed considering its social totality. The results suggest that private exclusive property rights overlap with public policy premises

Keywords: Right to the City; Emphyteuse; Urban Voids

INTRODUÇÃO

Falar em cidade enquanto espaço de convívio social e geográfico nos remete a uma série de questões extremamente complexas e importantes, que perpassam desde a lógica de ocupação desse espaço até a (in)segurança pública dos que ali habitam, por manter “[...] relações com a sociedade em seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com

¹ Professor da Universidade Federal de Campina Grande; Doutor em Serviço Social; Reginaldo.francajr@gmail.com

² Advogado; Bacharel em Direito pela UFCG; andersonhvieira@gmail.com



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

seus elementos constituintes e com sua história” (LEFEBVRE, 2010, p. 53). Alguns pontos como: ambiente ecologicamente (des)equilibrado, (des)ocupação do espaço urbano, irregularidade fundiária, segregação socioespacial, especulação imobiliária, desigualdades sociais, dentre outras categorias, podem ser destacados como de grande relevo nessa perspectiva. E o que acontece?

As cidades brasileiras vivem as consequências de uma urbanização deficitária que mitiga direitos humanos, como o acesso à propriedade e moradia, além de desnaturar importantes institutos urbanísticos e de direitos reais previstos na legislação constitucional e infraconstitucional. Um dos que facilitam o acesso ao solo, a enfiteuse, traz incluso o dever jurídico ao proprietário de edificar e melhorar o imóvel e relaciona-se diretamente com o tema do presente artigo, o abandono de imóveis nas cidades brasileiras.

Nesse processo de urbanização deficitária a negligência proprietária é importante fator, tratando-se o fenômeno do distanciamento do proprietário do bem possuído, o abandono de imóveis e o impacto disso na ordem urbanística. Buscar-se-á saber se a negligência proprietária beneficia-se da forte proteção formal à propriedade imobiliária (VEBLEN, 1997). Nesse sentido, se levanta a pergunta: a força da propriedade privada e das proteções em torno de seus titulares poderiam ser um óbice à aplicação das normas legais que visam a utilização social efetiva dos imóveis nos espaços urbanos?

VAZIOS URBANOS: O CASO DA CIDADE DE SOUSA, NO ALTO SERTÃO PARAIBANO

Os usos e ocupações do solo urbano nos mostram uma face de hierarquização social muito forte. Mora bem quem paga bem. As regiões centrais – em geral altamente valorizadas no mercado – são dotadas de contrapartidas estatais em forma de políticas públicas de habitação, tais como saneamento básico, iluminação, calçamento e/ou asfalto, segurança pública, água tratada e encanada. Enquanto as áreas periféricas, em geral, são deficientes de todos esses serviços essenciais “[...] sob estas condições, ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento – já ameaçados pela propagação do mal-estar da ética neoliberal – tornam-se mais difíceis de se sustentar” (HARVEY, 2014. p. 89).

Essa distinção de tratamento aponta para uma segregação socioespacial que acentua a relação do capital com o processo de urbanização no Brasil em todas as dimensões sociais que a constituem. A apropriação do solo urbano é só mais uma face dessa desigualdade.

O que precisa ser compreendido e discutido é a colocação da propriedade do solo urbano no campo da “raridade”, da escassez e da segregação. Não é admissível a manutenção de grandes glebas de solo sem nenhum tipo de utilização – seja edificação ou



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

não-. Nesse sentido, o Estado tem papel fundamental, uma vez que somente ele pode aplicar os instrumentos legais já existentes e criar outros que visem a democratização do acesso ao solo, sem, no entanto, atingir os direitos proprietários da população, figurando o Estado como agente da coerção e do consenso, com claros rebatimentos no conceito de *cidadania*, a fim de legitimar o poder, nos termos de (GORENDER, 1988). Tal atuação estatal não impõe a mitigação da crítica à propriedade privada, símbolo do processo de consolidação do capitalismo, associado ao alargamento da exploração da força de trabalho humana, compondo um quadro que ergue e sustenta o capitalismo, conforme destaca Netto, 2005.

O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios — e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (NETTO, 2005, p. 25).

Neste diapasão, considerando a presença de um Estado advogando para os interesses da elite dominante, precisamos destacar que o direito social de raiz burguesa emerge como resposta, ainda que bastante limitada, buscando sanar, pela via de medidas que sustentam a propriedade privada, o desuso dos espaços urbanos, evidenciando a presença de políticas sociais públicas que garantam, ainda que minimamente, a função social da terra.

A Constituição Federal de 1988 vem estabelecer a questão urbana no Brasil como uma das expressões da questão social e na condição de política pública impõe ao Estado assegurar medidas para privilegiar a função social e urbanística das cidades e contribuir com o acesso justo, plural e democrático ao solo urbano. Especificamente na questão dos vazios urbanos, no artigo 182, parágrafo 4º, a CF/88 reconhece o processo de abandono de imóveis como prejudicial à coletividade e coloca instrumentos específicos que devem ser utilizados pelo Estado para combater o problema.

O Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257/2001) surge para regulamentar o disposto na Constituição Federal no que tange a política urbana (art. 182 CF/88). Especificamente em seus artigos 5º, 6º, 7º e 8º, o Estatuto irá detalhar como os instrumentos colocados pela Constituição Federal de 1988 devem ser aplicados – respeitando o princípio da sucessividade –, estabelecendo prazos e condições.

Em linhas gerais, deveria funcionar assim: o Poder Público localiza um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado dentro da área definida pelo plano diretor. A partir dessa localização, o proprietário do imóvel seria identificado e notificado, dentro dos prazos e condições estabelecidas em lei municipal específica, para dar o devido aproveitamento ao imóvel. Caso, após a notificação, o proprietário permanecesse inerte, a edilidade municipal



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

poderia utilizar-se do IPTU progressivo como mecanismo para compelir que o imóvel seja utilizado.

Uma vez que as ações acima descritas restarem frustradas, o Poder Público poderia, ainda, lançar mão da figura da desapropriação do imóvel, com a devida indenização do proprietário em títulos da dívida pública. Trata-se de uma ação drástica, em alguma medida, e na prática, pouco utilizada pelo Estado, visto que atenta contra as bases da propriedade privada enraizada nos princípios liberais. Não obstante a inegável evolução legislativa que o Estatuto das Cidades representou, não se pode deixar de fazer algumas observações em aspectos nos quais a lei é falha e outros que, apesar de teoricamente elogiáveis, são inaplicáveis, na prática, por questões logísticas, tecnológicas, estruturais, políticas e sociais.

Logo no *caput* do artigo 5º da Lei Nº 10.257/2001 é possível notar que o legislador exige lei municipal para dar efetividade ao disposto na lei federal. Tal exigência é uma verdadeira barreira à efetivação da previsão legislativa, já que os arranjos de poder local influem fortemente na máquina administrativa municipal (e até mesmo no poder legislativo e judiciário).

No que tange ao IPTU progressivo, sua implementação é politicamente indesejada, já que pode acarretar em altos índices de rejeição para o Prefeito Municipal e vereadores, ou seja, no cenário político que vive o Brasil, a aplicação do referido instrumento é praticamente uma utopia legislativa. Outro fator que merece destaque é o potencial aumento da dívida tributária dos proprietários, caso o IPTU progressivo seja efetivamente aplicado.

Quando passamos a analisar a desapropriação-sanção temos um processo longo, moroso e extremamente burocrático – do ponto de vista administrativo – que requer uma estrutura jurídica complexa, composta por profissionais capacitados e especializados na área. O que, definitivamente, não é o retrato das prefeituras municipais no Brasil. Já a desapropriação em seu formato clássico, ou seja, a que é feita por interesse social, requer que a indenização paga seja calculada pelo valor de mercado da propriedade, o que acaba por onerar demasiadamente o ente público e impedir que tal instrumento seja aplicado.

Como questão social, temos os arranjos de poder locais. Os imóveis abandonados são localizados, de maneira geral, em áreas extremamente valorizadas – áreas centrais –, ou seja, estamos tratando de grandes patrimônios. O acesso ao solo e manutenção da propriedade para esses setores foram e são historicamente facilitados pelos poderes públicos locais. É secular. Deste modo, “[...] a exclusão social e jurídica de amplos setores da população urbana é contrastada com as possibilidades de acesso facilitado ao solo urbano por outros setores” (FONSECA, 2016, p. 57).

Dessa forma, é notório que a multiplicidade de cenários em que os vazios urbanos podem ser observados - e as realidades objetivas na maioria das cidades brasileiras - é



muito maior que as possibilidades de resolução do problema apresentadas na Constituição Federal de 1988 e regulamentadas no Estatuto das Cidades. Ultrapassar a lógica dos instrumentos clássicos de regulação urbana e (re)pensar os vazios urbanos dentro do contexto, das possibilidades e dos limites em que se apresentam, é medida que se impõe para o enfrentamento da problemática.

Diagnóstico da negligência proprietária em Sousa/PB

A cidade de Sousa, estado da Paraíba, foi constituída sob o patrimônio de Nossa Senhora dos Remédios, a partir de doação feita em 1740. Estima-se que o perímetro cubra mais de 10 mil imóveis residenciais e comerciais em solo urbano e rural (FONSECA, 2016).

Toda essa área é enfiteucada. Nas palavras de Fonseca:

A enfiteuse, também chamada “aforamento” ou “emprazamento” é uma cisão no direito de propriedade, a mais profunda delas, pois rompe o “domínio” em “útil” e “direto” ou “eminente”. O domínio “útil” fica com o enfiteuta ou foreiro e descendentes, perpetuamente. O proprietário ou “senhorio” permanece com o domínio direto ou eminente, que termina por ser muito frágil, desaparecendo o *animus proprietatis* inclusive em muitos deles, por conta do caráter perpétuo da enfiteuse. A relação jurídica basilar se dá entre senhorio e foreiro ou enfiteuta. As obrigações sobre este quase se resumem ao pagamento do foro, cânon ou pensão anual, de irrisório valor e, menos irrisório, o pagamento do “laudêmio” nas alienações ou transmissões do domínio útil (FONSECA, 2011, p.34).

Em breves palavras: o senhorio (a Igreja, no caso da cidade de Sousa/PB) entrega, desde a fundação da povoação, lotes do solo urbano e rural aos enfiteutas que têm direito de posse, uso e gozo, inclusive de alienar e transmitir por herança os lotes recebidos com a eterna obrigação de pagar o foro ao senhorio, além das obrigações de conferir uma real utilidade da terra - as chamadas “*emphonemata*”³ (no caso das enfiteuses urbanas: edificar; das rurais: plantar). O Código Civil de 1916 tinha um capítulo inteiro dedicado a esse instituto, que regulamentava desde a sua constituição até sua transmissão e as obrigações dos envolvidos na relação.

Com o advento do Código Civil de 2002 o instituto foi extinto do códex, contudo, continua vivo na cidade de Sousa/PB, como em muitas outras cidades brasileiras, sobretudo no litoral, onde é extremamente valorizado em virtude da localização. São os chamados “terrenos de marinha”⁴. Sua administração passou momentos de crise, tendo em vista a fragilidade documental frente à forte tendência de titularização formal (escritura pública) das

³ “La emphonemata es el auténtico objeto del derecho enfiteutico. Es por ello que se convirtió en el acicate para la productividad de los fundos y el crecimiento económico del Bajo Imperio romano y del Imperio Bizantino.” (BLÁZQUEZ, 2016) (BLÁZQUEZ, Guillermo Suárez. **Enfiteusis: Negocio Jurídico de Fomento**. Cidade do México: Tirant Lo Blanch, 2016.)

⁴ Faixa de 33 metros contados a partir do mar em direção ao continente ou ao interior das ilhas costeiras com sede de Município.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

propriedades no direito brasileiro. Hoje, graças a arranjos locais entre cartórios, prefeituras e Poder Judiciário, a administração, do ponto de vista de transmissibilidade desses lotes, tem sido menos conflitiva, o que favorece grandemente a segurança jurídica das relações.

Não obstante as enfiteuses estarem plenamente ativas na cidade é possível observar grande número de imóveis sem nenhuma utilização e/ou edificação, em desacordo com o que prevê, originalmente, o instituto da enfiteuse, no Código Civil de 1916, em seu artigo 678. Sobre esse instituto, numa nova hermenêutica à luz da Constituição de 1988, Ricardo Aronne destaca seu aspecto funcionalizante: edificar, melhorar e plantar, uma antecipação do que viria a ser a função social da propriedade (ARONNE, 2001).

As glebas de solo urbano em Sousa/PB são duplamente obrigadas a funcionalização e melhoramento - social, urbanístico, econômico – pois além de ser da natureza da própria enfiteuse melhorar “prédio rústico” (CC/1916), ainda há disposições normativas de ordem pública, notadamente a Lei 10.257/2001, o Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988, propiciando um conjunto normativo privado-público de funcionalização da terra, impedindo que sua não-utilização venha a causar impacto negativo.

Assim, a propriedade do solo na cidade de Sousa, invariavelmente, resulta numa maior gama de encargos – jurídico, econômico e social - quanto à utilização, manutenção e melhoria do imóvel pela combinação de disposições normativas de ordem pública e de ordem privada.

Nesse quadro de contradição jurídica, histórica e social, identificou-se, dimensionou-se e localizou-se 12 imóveis abandonados (vazios urbanos na lógica do valor de uso da propriedade) na região central da cidade de Sousa/PB. São grandes terrenos, prédios antigos ou construções jamais terminadas. Pelas suas localizações, são imóveis que gozam de grande valor de mercado (na lógica do valor de troca). Na maioria dos terrenos identificados, as edificações antigas foram demolidas e nada fora construído no lugar, demonstrando que o objetivo é a retenção para posterior valorização imobiliária, ou nos termos marxianos, a assunção do valor de troca em detrimento do seu valor de uso.

Dos imóveis analisados, 11 (onze) têm particulares como detentores do domínio útil e apenas 1 (um) tem o Município como titular. Em todos os terrenos e imóveis observados é possível notar a presença de fatores que não contribuem para a limpeza urbana de forma geral. É latente a presença de lixo – apesar das investidas dos vizinhos em sentido contrário —, empoçamento de água, presença de vegetação espontânea e, em alguns casos, animais. Diante das peculiaridades jurídicas em que os imóveis - em sua maioria - estão envolvidos na cidade de Sousa/PB, ou seja, uma maior gama de encargos por terem, em geral, mais de um titular, que fatores levam a ocorrência de vazios urbanos no centro da cidade?



Análise de dados

Após as observações *in loco*, os terrenos e prédios classificados como vazios urbanos foram localizados e dimensionados usando a plataforma *Google Earth Pro*. Todos os imóveis e terrenos observados se localizam no perímetro urbano da cidade de Sousa/PB, especificamente na região central. Os números impressionam. Juntos, os terrenos e prédios somam uma área de aproximadamente 6.233,94 m² (seis mil, duzentos e trinta e três metros quadrados).

O menor dos imóveis, uma casa abandonada, tem uma área de aproximadamente 144,22 metros quadrados e o maior, um terreno localizado exatamente em frente à Prefeitura Municipal da cidade, tem uma área de 1.236,76 metros quadrados. A maioria dos imóveis analisados ultrapassa o tamanho dos seus vizinhos, em alguns casos, em mais de 100%. São verdadeiras manchas esquecidas e sem qualquer uso social.

Para ter uma melhor dimensão da extensão desses imóveis e gravidade da situação, basta comparar suas medidas com as medidas exigidas por lei, como parâmetro mínimo, nas construções de casas térreas do programa “Minha Casa Minha Vida”⁵, qual seja, área útil mínima de 32 metros quadrados.

A área sem utilização no centro da cidade de Sousa/PB é suficiente para construir aproximadamente 195 (cento e noventa e cinco) unidades habitacionais dentro dos parâmetros do programa “Minha Casa Minha Vida”. O que seria suficiente para abrigar cerca de 780 pessoas, considerando uma família com 4 integrantes. Esses dados revelam uma primeira face da crise constitucional-administrativa no ordenamento jurídico brasileiro - exteriorizada através dos vazios urbanos - na medida em que não são compatibilizados o direito à propriedade e o direito social à moradia e habitação e nos levam a uma inevitável sensação que o direito à propriedade acaba se sobressaindo, nessa perspectiva.

Um outro aspecto que merece destaque é a situação tributária desses imóveis frente a Prefeitura Municipal da cidade de Sousa/PB. Através de provocação formal, por meio de protocolo, procurou-se informações acerca da regularidade tributária dos imóveis.

Dos imóveis analisados, 11 (onze) pertencem a particulares e 1 (um) pertence ao Município de Sousa/PB. Os dados recebidos⁶, por meio de certidão, mostraram que 11 (onze) dos imóveis estão em situação irregular com as obrigações tributárias; 1 (um) imóvel está com a situação regular (pertencente ao Município e, portanto, imune tributariamente por força de mandamento constitucional).

⁵ De acordo com a Portaria Nº 269/2017, do Ministério das Cidades

⁶ Houve uma significativa dificuldade na obtenção dos referidos dados. Quando da liberação, os dados foram parciais.



Uma possível explicação para essa “tolerância” tributária está no excesso de proteção formal dada à propriedade no Brasil. Um dos marcos legislativos que foi fundamental para essa concepção foi a Lei das Terras, datada de 1850. O referido diploma legal estabeleceu, entre outras coisas, a vedação à aquisição de terras sem o título de compra, o que barrou fortemente a apropriação dos espaços pelo uso e ocupação. Pode-se dizer que – para além da formação histórica e social do território brasileiro – a Lei das Terras foi um marco legislativo no processo de desigualdade da ocupação e acesso ao solo no Brasil que permanece até hoje. Lúcia Leitão e Norma Lacerda, citadas por Elizabeth David Novaes (2009, p. 11) analisam esse fenômeno e dizem que “[...] a Lei de Terras instituiu o conflito ao estabelecer que a propriedade da terra seria válida mediante compra, e não mais pela efetiva ocupação, transformando a terra em uma questão mercadológica”.

Edésio Fernandes (1998) também analisa a questão do legalismo liberal em relação à propriedade, fazendo contraponto de como a questão urbana é tratada em outros campos do saber e como é tratada no Direito. Em um artigo chamado “A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte”, o autor defende que as leis editadas pelo ordenamento jurídico pátrio e a literatura acadêmica não respondem satisfatoriamente – com alguma ressalva à CF/88 - qual é o papel do Direito (e do Estado) na adequação das diversas demandas sociais existentes, isto é, como compatibilizar o direito à propriedade com o direito à moradia, por exemplo? Como funcionalizar – obrigacionalizar - de fato a propriedade? O autor advoga a tese que:

[...] o legalismo liberal, ainda que parcialmente redefinido, partilha o mesmo formalismo e positivismo típicos dos estudos orientados pela ideologia privatista, especialmente ao considerar o Direito como um sistema objetivo, contido em si próprio (FERNANDES, 1998, p. 56).

Quando desconsiderarmos essa perspectiva objetivista do Direito e enxergarmos a propriedade para além do título que a representa, será dado um passo no sentido de deslegitimar ações de negligência proprietária em suas diversas formas. Ainda em sua análise, Fernandes foca na dualidade entre a cidade legal e a cidade ilegal, denunciando um forte interesse do Estado em proteger e regular a cidade “oficial”, desconsiderando contextos de ocupações urbanas irregulares, o que evidencia uma forte exclusão jurídica. A propriedade, nesse contexto, é para quem pode pagar (caro) por ela e o papel do Estado é proteger essa lógica a todo custo. Inclusive abrindo mão de grandes valores a título de arrecadação tributária. Conforme ficou claro, quando verificamos que cem por cento dos terrenos analisados no presente estudo, que tinham titulares privados, mantinham dívidas tributárias com o ente municipal.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. (HARVEY, 2014, p. 34).

Outro importante apontamento a ser feito e que contribui para arrematar a argumentação acima é o fato de a administração municipal de Sousa/PB ter se recusado, sem nenhuma justificativa legal, a fornecer os dados sobre os valores das dívidas dos imóveis analisados e quem eram os seus titulares. A negativa diz muito, isto é, denota um protecionismo à situação, como já foi dito anteriormente, o acesso ao solo e a manutenção foi e é historicamente facilitado para alguns setores da sociedade, visto as relações privadas espúrias que se estabelecem com o ente público.

O ABANDONO DE IMÓVEIS URBANOS: EXISTE SOLUÇÃO?

O planejamento urbano pode ser definido como o conjunto de instrumentos técnicos e legais que objetivam ordenar o uso do solo urbano e regular as condições para sua transformação e conservação. É preciso entender o conceito de maneira abrangente, isto é, levar em consideração crescimento físico, uso do solo, infraestrutura básica, relações sociais, serviços básicos, elevação do nível de vida da população, desenvolvimento sustentável e também a consolidação (e conservação) da cultura local. Yehezkel Dror entende o planejamento urbano como sendo “O processo de preparar um conjunto de decisões para ação futura, dirigida à consecução de objetivos através dos meios preferidos” (DROR, 1973, p. 323).

O conceito do autor, não obstante sua brevidade, é bastante interessante. Primeiramente é ressaltado o caráter futurista da lógica do planejamento, sem, no entanto, afastar a importância de olhar o passado como forma de aprendizado. Em segundo plano, o autor destaca que esse processo de preparação do “conjunto de decisões” deve servir para a consecução de um objetivo, ou seja, os instrumentos de planejamento urbano não podem existir apenas “*pro forma*”, como letra morta, mas objetivar, verdadeiramente, um bem maior (e coletivo). Em terceiro e último aspecto, o autor dá relevo aos “meios preferidos”, isto é, mostra que esses objetivos a serem alcançados com o planejamento urbano, são, antes de tudo, escolhas políticas e, portanto, com uma forte face de transitoriedade entre as mais diversas áreas do saber – enquanto conhecimento técnico - e do viver – enquanto relações sociais e hierárquicas - colocando em conflito o próprio Direito.

No Brasil, o termo “planejamento urbano” ganha força e notoriedade (política e social) pós Constituição de 1988, quando ficou clara – e positivada – a importância do desenvolvimento de políticas urbanas de organização do espaço como forma de erradicar desigualdades. É através do planejamento urbano que o Estado consegue proporcionar, via



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

políticas públicas, o acesso ao solo urbano de maneira justa e democrática à população. Importa ressaltar que democratizar esse acesso não é o bastante, mais que isso é preciso possibilitar que esse espaço urbano seja (drasticamente) alterado por seus habitantes de acordo com suas necessidades e sua cultura, de acordo com ensinamento de Lefebvre (2010).

Dada essa ordem jurídica e social pós Constituição Cidadã, o planejamento urbano se torna uma possível solução ao problema dos vazios nos centros das cidades. A manutenção de grandes glebas abandonadas de solo urbano reflete uma grande contrariedade aos fundamentos insculpidos na CF/88 e em diversos instrumentos infraconstitucionais. Mas de que forma, na prática, o planejamento urbano pode contribuir para barrar o processo de abandono de propriedades urbanas?

Existem incontáveis possibilidades de (re)utilizar o imóvel que não atende a sua função social, independentemente do titular ser a Administração Pública ou entes privados (pessoa física ou jurídica). Quando se fala das glebas de solo urbano em que o titular é a própria Administração Pública, seu uso e ocupação se dá de maneira mais simples, pode o administrador construir infraestrutura básica, praças, academias ao ar livre, repartições da prefeitura, casas populares, áreas de lazer, escolas e mais uma infinidade de possibilidades, todas pensando no melhoramento das condições de vida da população daquela área. Já no que tange aos imóveis em que os titulares são particulares, há outros fatores a serem considerados, tais como: o direito à propriedade desses titulares será desrespeitado? Até que ponto pode a Administração Pública intervir nesse sentido?

A primeira pergunta pode ser respondida com um categórico “não”, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro entende que a propriedade deve servir a uma função social e que é obrigação do seu titular buscar formas de satisfazer tal mandamento, caso contrário, estará sujeito à ação do poder público (Executivo e Judiciário). Quanto à segunda pergunta, não há respostas fechadas. Os limites de intervenção do poder público (desapropriação, por exemplo), nesses imóveis, dependerá do caso concreto, considerando fatores como: tempo de inutilização, existência de passivo tributário, usos e ocupações (passados e presente), entre outros.

O fato é que as questões expostas não são barreiras intransponíveis. Existem exemplos pelo mundo de (re)utilização de glebas de solo urbano abandonados que tinham particulares como titular. Como exemplo, podemos citar as áreas verdes em Tóquio e o caso de São Francisco (EUA) que editou uma lei que visa o uso – por tempo determinado - de áreas desocupadas nos centros das cidades. Em troca da utilização dessas áreas, os proprietários recebiam descontos progressivos em impostos. Esses exemplos mostram



como é possível funcionalizar essas manchas inabitadas nas cidades por meio de arranjos proprietários e políticas públicas.

No caso do Brasil, a mesma lógica pode ser utilizada perfeitamente, isto é, planejamento urbano x *desenvolvimento sustentável* x diminuição de impostos. Além de áreas verdes, pode ser incentivada a implementação de hortas nesses espaços, que além de garantir alimentação saudável às escolas públicas, por exemplo, ainda contribuiria para a distribuição de renda através da criação de postos de trabalho.

Com vontade política e reconhecimento da necessidade social que existe é possível (re)organizar o espaço urbano público. Não é de hoje que os profissionais chamados de “planejadores urbanos” existem; na prática, são profissionais de diversas áreas do conhecimento - advogados, engenheiros, arquitetos, ambientalistas, especialistas em saúde pública, urbanistas -, por se tratar de uma demanda intersectorial, que trabalham ativamente junto à Administração Pública local e as comunidades para planejar e regular os usos e ocupações dos espaços, considerando diversos fatores, utilizando as soluções que foram expostas e outras.

Outra solução que pode ser apontada, do ponto de vista jurídico, é uma analogia à possibilidade trazida pelo artigo 243 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.257/91 e pelo decreto 577/92, seria a desapropriação confiscatória⁷. O artigo preleciona que as propriedades, urbanas ou rurais, que tenham usos ilegais, seja trabalho escravo ou cultivo de plantas psicotrópicas, serão expropriadas, sem nenhuma indenização ao proprietário, e destinadas a programas de habitação popular e reforma agrária.

Quando se pensa no processo de negligência proprietária, que é exteriorizado através do abandono de imóveis urbanos, não há dúvidas que também se caracteriza por ser um “uso ilegal” do imóvel urbano, não por cultivo de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo - como apontado no art. 243 - mas por ir de encontro a disposições constitucionais e infraconstitucionais, isto é, por negligenciar a função social e urbanística desses imóveis e desprivilegiar o direito à moradia e habitação, bem como o acesso ao solo urbano e dessa forma, sendo uma utilização ilegal, também deveria estar sujeita à desapropriação confiscatória em analogia ao que dita a Constituição Federal de 1988.

É importante ressaltar que tal ação não iria tolher o direito à propriedade dos titulares desses imóveis, já que o instituto citado não é absoluto; É preciso analisar o elemento culpa. O próprio STF já decidiu que caso reste provado que o uso ilegal da propriedade se deu sem culpa do proprietário a aplicação do artigo 243 pode ser afastada.

⁷ Carvalho Filho (2016) conceitua o referido instituto de desapropriação confiscatória justamente pela vedação ao pagamento da indenização o que irá diferenciá-la dos demais tipos de desapropriação.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

A utilização desse tipo de desapropriação solucionaria dois problemas que são bastante presentes nas formas clássicas (previstas no Estatuto das Cidades como solução ao abandono de imóveis). Primeiramente, o processo logístico, já que a desapropriação confiscatória se caracteriza por fases mais simples. Em segundo plano, não há oneração excessiva ao poder público, já que não há o que se falar em pagamento de indenização aos proprietários.

Outra via para amenizar o abandono de imóveis urbanos é a utilização da autorização civil dada pelo Código Civil de 2002 ao poder público para arrecadar o imóvel e incorporá-lo ao seu patrimônio, caso o proprietário o abandone. O legislador elencou o “abandono” como uma das formas de perda da propriedade. “Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: [...] III - por abandono” (BRASIL, 2002)

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições (BRASIL, 2002).

Os artigos citados são bastante objetivos e claros: perderá a propriedade aquele que não der o devido aproveitamento ao bem imóvel e não arcar com os ônus fiscais e tributários próprios de quem possui bem imóvel, ou seja, quem abandona. É importante destacar que a referida solução é anterior ao Estatuto das Cidades, porém, é pouco conhecida e aplicada. Assim como a aplicação por analogia do artigo 243 da CF/88, a figura da arrecadação traz consigo inúmeras vantagens, entre elas, o processo simplificado por ser eminentemente administrativo e a ausência de oneração das prefeituras por não caber indenização.

Após finalizado o processo de arrecadação, respeitados os prazos estabelecidos e o imóvel devidamente incorporado ao patrimônio público, seu destino não é claro quando da leitura dos dispositivos do Código Civil de 2002, todavia, diante do cenário constitucional, infraconstitucional e considerando até mesmo o “espírito” do Código civilista brasileiro não há como esperar nenhuma outra utilização a não ser a destinação social, seja ela por meio de programas de habitação popular, construção de creches, escolas, praças ou qualquer outro equipamento social que vise à democratização do acesso ao solo, bem como a melhoria na oferta de serviços públicos.

Pode-se destacar, ainda, como possível solução ao abandono de imóveis, dessa vez, numa perspectiva de tutela coletiva, a atuação do Ministério Público, já que se trata de questão de ordem urbanística e, portanto, passível de tutela de ação civil pública. É uma das funções institucionais do Ministério Público promover a ação civil pública, ou seja, mesmo que os indivíduos afetados, nesse caso, não procurem diretamente e provoquem a atuação



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

do poder público, pode (e deve) o MP atuar no sentido de barrar esse e outros processos que deturpam a ordem urbanística e a função social da propriedade e da cidade.

Para além do procedimento judicial em si, o MP pode se valer de procedimentos extrajudiciais simplificados para tutela dos direitos dos cidadãos, como termo de ajustamento de conduta e inquérito civil, que podem ser utilizados antes da ação civil pública, por se tratar de procedimento judicial - e complexo -, contudo, quando a tutela meramente administrativa, como a arrecadação ou os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades não são aplicados, o instituto da ação civil pública, através da atuação do MP, é uma importante alternativa na defesa do próprio Direito à Cidade e de uma boa ordem urbanística de forma geral, onde os espaços efetivamente cumpram sua função social .

CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto é imperioso concluir que a ocorrência de vazios, nos centros das cidades, ainda que reconhecidamente impactantes sobre o tecido urbano, sobretudo, nas esferas social, jurídica, geográfica e econômica, não sofrem o devido tratamento normativo do ente federativo local por razões tanto da forte proteção formal à propriedade privada, quanto do fato de pertencerem a estratos socioeconômicos locais detentores de forte influência no executivo e no legislativo. Outra questão é a dificuldade técnica e logística – para além do desinteresse - das Prefeituras aplicarem os instrumentos de urbanização de maneira efetiva, tais como desapropriação confiscatória, arrecadação, e todos os institutos previstos no Estatuto das Cidades.

Podemos citar, ainda, que a Constituição Federal de 1988, apesar de tratar da função social e urbanística da propriedade privada, não o fez de maneira suficientemente forte do ponto de vista dogmático, como outras Constituições, a exemplo da Alemã (Weimar 1919) e Colombiana que são claras ao afirmar categoricamente que a “propriedade obriga”. Da forma como é tratada, no Brasil, a função social e urbanística da propriedade privada é demasiadamente abstrata, deixando ao juízo do proprietário a melhor forma de cumpri-la (ou não).

Ao lado desse protecionismo estatal, especificamente tratando-se de Sousa/PB, por ter seu território maciçamente enfiteuticado, podemos destacar o papel da Igreja Católica enquanto detentora do domínio direto de todo o território. Ora, considerando que a *emphonemata* (melhorias), é o grande pressuposto do instituto da enfiteuse e que claramente não é efetivada, no quadro retratado, em que resta sustentada a relação enfiteutica?

Os poderes jurídicos da Igreja, detentora do “domínio direto” ou “eminente” do solo urbano em Sousa/PB são, praticamente, apenas nominais, uma vez que a enfiteuse



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

transfere a quase totalidade da propriedade para os foreiros. Estes arcam com o dever jurídico de edificar e utilizar efetivamente as áreas aforadas. Ao não fazê-lo, deixando-as em abandono, ocorre a ruptura do pacto enfiteutico. Nesse sentido, o dever de utilizar efetivamente os imóveis situados na cidade, está sob dupla constrição legal: de ordem pública, pela Lei 10.257/2001(Estatuto das Cidades) e de ordem privada, pelo dever de edificação e melhoramento do solo, próprio do regime de enfiteuse.

Nessa lógica, o direito privado de propriedade individual e absoluta que tem como cerne a exclusão do outro se sobrepõe às premissas de ordem pública, de produção de um espaço urbano mais justo, democrático e social. A referida sobreposição revela uma crise no direito administrativo-constitucional que reivindica uma maior aproximação entre o direito formal (legalidade) e o direito material (produção e reprodução social), como forma de garantir que a interpretação da lei seja compatibilizada com sua concretização (potencial transformador).

A pouca notícia de aplicação das constrições legais do Estatuto da Cidade, referente à coibição do abandono de imóveis e com isso da degradação urbana, revela que o padrão de proteção da propriedade privada permanece absoluto e que sua manutenção tem as raízes mais no campo econômico-ideológico do que lógico, tendo, também, como núcleo central o processo de consolidação da propriedade privada no capitalismo, ou seja, a propriedade privada situa-se como elemento correspondente à emergência do direito burguês para sua irrestrita defesa e reprodução.

O princípio constitucional da função social da terra se coloca numa dupla dimensão, a nosso ver: o primeiro de compreensão da necessária superação do Estado como cartório privilegiado dos interesses do capital, e, segundo, a tarefa que impõe a superação do modelo social vigente, cujo sustentáculo se opõe diametralmente oposta aos interesses da coletividade. A forte proteção formal à propriedade privada precisa ser contestada e superada, para que assim, homens e mulheres possam gozar plenamente do direito à moradia e habitação.

REFERÊNCIAS

ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**. Das raízes aos fundamentos contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. **Código Civil lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm> Acesso em: 02/05/2018



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02/05/2018

DROR, Yehezkel. **The planning process: a facet design**. In: FALUDI, Andreas (org.) A reader in planning theory. Oxford: Pergamon Press, 1973. p. 323 – 343. (Artigo publicado originalmente em 1963).

FERNANDES, Edésio. **A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. Direito à cidade**. Livraria Del Rey Editora, 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3998940/mod_resource/content/1/FERNANDES_E_DireitoUrbanistico_Intr_1998.pdf> Acesso em: 07/03/2017

FONSECA, Paulo Henriques da. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites**. 2016. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

GORENDER, J. **Coerção e consenso na política**, In: Revista Estudos Avançados, São Paulo, nº.3, vol. 2; 1988.

HARVEY, DAVID. **Cidades Rebeldes: do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. Martins fontes, São Paulo, 2014.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2010.

NOVAES, Elizabete David; SCHIAVONE, José Guilherme Perroni. **A cidade e o direito à moradia: o instituto do usucapião como alternativa de regularização jurídica de habitações precárias em favelas**. Revista Jurídica Eletrônica Unicoc, Ribeirão Preto, v. 1, n. 6, p.1-18, out. 2009. Disponível em: <<https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/moradia-alternativa-regulariza-prec-favelas-69836036>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

VEBLEN, T. **Absentee ownership business enterprise in recent times: the case of America**. Londres: Transaction Publishers, 1997.