



Revista do Curso de Direito do Centro Universitário Brazcubas  
V3 N1: Junho de 2019

## A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES COMO MEIO DE PREVENÇÃO NAS INVASÕES REALIZADAS POR MOVIMENTOS PRÓ-MORADIA EM PRÉDIOS PÚBLICOS

Patrícia dos Santos Guimarães<sup>1</sup>; Adilsen Claudia Martinez<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente projeto tem por objetivo de informar a importância do desenvolvimento social e econômico das cidades e a aplicabilidade da função social das cidades nas políticas públicas de habitação de interesse social.

Iremos apontar o papel do município e do gestor público dentro do Estatuto da Cidade, ressaltando a importância do Plano Diretor como meio de planejamento de desenvolvimento econômico e social das cidades.

A partir deste ponto, abordaremos o tema através de estudos realizados junto à doutrina, jurisprudência e revistas jurídicas especializadas e enfatizaremos a função social das cidades em conjunto ao instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia, como meio de solução não casos das invasões á imóveis públicos que se encontram desocupados e sem nenhuma destinação social.

**Palavras-chave:** Direito á Moradia, Função Social das Cidades, Plano Diretor, Gestor público, Estatuto da Cidade.

### ABSTRACT

This project aims to inform the importance of social and economic development of cities and the applicability of the social function of cities in social housing public policies, emphasizing the role of the municipality and the public manager within the Statute of the City, emphasizing the importance of the Master Plan as a means of planning the economic and social development of cities. From this point on we will approach the present theme through research done with doctrine, jurisprudence and specialized legal journals and we will deal with the social function of cities together with the instrument of granting special use for housing purposes as a means of conflict resolution in cases of invasions to unoccupied public buildings and without any social destination.

**Keyboards:** Right to Housing, Social Function of Cities, Master Plan, Public Manager, City Statute.

### SUMÁRIO

Introdução. 1- O surgimento da política habitacional do Brasil. 2- Os desafios enfrentados pelos gestores públicos em defender o interesse público sob o interesse privado nos casos das invasões em imóveis públicos. 3- A importância do Plano Diretor para aplicação do Direito á Moradia. 4- A concessões de direito de uso para fins de moradia e sua controvérsia junto ao Estatuto da Cidade na resolução nas invasões aos prédios públicos. 5-A importância da função social da cidade no planejamento das cidades. 6- Consideração Finais 7- Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de debater os aspectos jurídicos e sociais existentes na problemática da política habitacional no Brasil, que desencadeou no crescimento dos

1 Graduanda pelo Curso de Direito do Centro Universitário Brazcubas.

2 Mestrado em Direito pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil(2002). Professor Associado I da Sociedade Civil de Educação Braz Cubas (Centro Universitário Brazcubas).

movimentos sociais por moradia, que nos dias atuais, segue atuando de forma arriscada e amadora nos grandes centros urbanos de nosso país. A partir disto, nos deparamos com a falta iniciativa do poder público em tratar de criar e incentivar políticas públicas de habitação de interesse social em nossos municípios, neste sentido analisamos o seguinte quadro:

“ Segundo Bello: De acordo com as pesquisas realizadas e apresentadas pelo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas.<sup>3</sup>

Diante disto, muitas pessoas buscam se aliar a movimentos pró – moradia popular que agem de modo ilegal para pleitear o direito á moradia, visto que possuímos legislação constitucional que prevê o acesso ao direito á moradia em seu Art. 06 ° e 182 ambos da nossa Carta Magna determinando que sejam realizadas através de políticas de desenvolvimento urbano criadas pelo município: Observando este trecho, podemos refletir como a função social das cidades deve ser incluída impactando de modo direto no bem estar de seus habitantes, visto que o direito á moradia esta expressamente prevista no Art. 6° IV e 7° da Constituição Federal, sendo considerado um direito inerente ao Princípio da Dignidade Humana, que foi incluído em nossa Constituição Federal pela EC 26/2000 e a estendeu o direito a moradia á um direito social Art. 6° da nossa Carta Magna, com isso entende- se quem não possui um lugar específico para sua morada não há possibilidade de ser viver dignamente em sociedade. Conforme esta colocação, iremos pesquisar os instrumentos jurídicos cabíveis ao município aplicáveis como meio de solucionar os problemas das invasões em prédios públicos, sem que haja confronto de normas entre o interesse público com o privado.

## 1 O SURGIMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

As questões habitacionais surgiram em nosso país no início do século 20 com o processo de industrialização, com isso iniciou-se no Brasil um fluxo migratório de pessoas que habitavam em áreas rurais para os grandes centros urbanos na busca pelo emprego e melhores condições e qualidade de vida.

Durante este processo de migrações em massa em nosso país, ocorreram 01° e 02° guerras mundiais, fato este fez aumentar a demanda de estrangeiros adentrando em nosso país em busca de novas oportunidades e por segurança, pois o Brasil era visto como o único país que acolhia de forma fraterna e humana á todos que o buscavam, para aqui se instalar e constituir uma nova morada, longe das guerras e da miséria de seus países de origem.

Após o período pós-guerra, tivemos o início de muitas invasões em nosso país nas áreas urbanas que ensejaram no surgimento das chamadas favelas, que são aquelas habitações que foram construídas de forma precária e clandestina que estão localizadas em áreas irregulares ou de risco, que infelizmente que prevalece em nossa sociedade.

Neste sentido o cenário da problemática habitacional ao longo dessas décadas pode ser detalhado da seguinte maneira:

De acordo com BALBIM E KRAUSE:

Como resultado, verifica-se o aprofundamento substantivo da pobreza urbana e o crescimento dos déficits ligados à habitação”. Os dados do crescimento no número de moradores em favelas são alarmantes. Em 1970, apenas 1% da população da

---

3 Consulta realizada em 08-06-2018. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencianoticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas.html> > Acesso 08-06- 2018. 20:20:10

cidade de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, esta população saltou para nada menos que 20%. Em outras capitais, o quadro é até mais dramático: 33% de favelados em Salvador, 40% em Recife e chegando a 50% em Belém. Apenas entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7%. (BRASIL, 2009, apud Balbim e Krause, 2014). A extinção do BNH significou o fim de uma estrutura nacional – com seus modelos e a experiência de seus técnicos – que proporcionou, ainda que insuficiente, a maior produção habitacional da história do país. De 1986 até 2003, ano da criação do Ministério das Cidades, o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a nada menos que sete estruturas administrativas diferentes. No bojo da completa descontinuidade e da ausência de uma estratégia nacional para enfrentar o problema habitacional, a Caixa Econômica Federal (CEF) se torna o agente financeiro do SFH, absorvendo

precariamente algumas das atribuições do antigo BNH e acumulando funções sociais à atuação bancária comercial, o que nunca esteve livre de conflitos. Por outro lado, a regulamentação do SFH passa para o Conselho Monetário Nacional (CMN), tornando-se claramente um instrumento de política monetária. Nesse cenário, não são boas as perspectivas para a produção social da moradia. Coube então às companhias habitacionais, que faziam parte do sistema de produção de moradia junto ao BNH, seguirem produzindo, isto quando não foram extintas. (...) Verifica-se, por exemplo, que entre 1991 e 1995 houve uma paralisação total dos financiamentos do FGTS para HIS, ocasionada por suspeitas de corrupção e pelo “rombo” gerado pela redução das prestações adotada pelo Regime Militar, no auge da crise de inadimplência do início dos anos 1980. Reforça-se que a falta de financiamento durante momentos de subsequentes crises econômicas agravou ainda mais o empobrecimento que marcou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. As crises também foram acompanhadas pela completa indefinição institucional na política urbana, ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a 36 Secretarias de Política Urbana da Presidência da República, que passou a ser gestora do setor habitacional.<sup>4</sup>

Note-se que diante da evolução histórica no acesso ao direito à moradia, nos deparamos à uma realidade bem complexa, com isso, podemos realizar um paralelo com a nossa Constituição Federal de 1988, onde foram incluídas algumas regulamentações sobre o direito à propriedade, o acesso à moradia e a organização das cidades.

A partir destas inclusões, aderimos em nosso sistema jurídico à figura humanística e social da função social ao direito de propriedade do Art. 5º, inciso XXIII CF/88, bem como princípio da ordem constitucional econômica, do artigo 170, inciso III e do Art. 182 §2º, que trata das políticas urbanas, agrícolas e a fundiária conforme indica o Art. 186 da nossa carta magna. Portanto, diante destas inovações constitucionais tivemos que obedecer estritamente o cumprimento da função social, visando almejar uma melhor e mais justa distribuição das riquezas sem, no entanto, socializar a propriedade.

## **2 OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS GESTORES PÚBLICOS EM DEFENDER O INTERESSE PÚBLICO SOB O PRIVADO NOS CASOS DAS INVASÕES EM IMOVEIS PÚBLICOS**

Quando tratamos sobre o tema interesse público sobre o interesse privado, devemos ter em mente de que todo administrador público tem o dever de respeitar todos os princípios administrativos e constitucionais à ele imposto, no ato da sua investidura na função pública para o exercício de seu cargo público, conforme está previsto no Art. 37 da nossa Carta Magna.

---

4 BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 16, n. 1, pp. 189 - 201, 2014.

Estes princípios administrativos são compostos das seguintes características: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme indica MEIRELLES:

A legalidade significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum.

Impessoalidade: Também denominado de princípio da finalidade, que impõe ao administrador público a obrigação de somente praticar atos para o seu fim legal, ou seja, aquele indicado pela norma e pelo Direito, não devendo buscar a realização de fins pessoais.

Moralidade: Não se trata de moral comum, mas, jurídica, que traz ao administrador o dever de não apenas cumprir a lei formalmente, mas cumprir substancialmente, procurando sempre o melhor resultado para a administração.

Publicidade: Trata-se da divulgação oficial do ato para o conhecimento público. De início, todo ato administrativo deve ser publicado, cabendo o sigilo somente em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração.

Eficiência: o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja prestada com presteza e rendimento funcional, exigindo a concretização de resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros<sup>5</sup>

A partir deste aspecto podemos analisar que diante de uma invasão á prédios públicos os gestores públicos devem a priori, tomar suas decisões com base no princípio da legalidade e da moralidade em defesa do interesse público sobre estes invasores, que representam nesta temática o interesse privado na busca pela moradia, onde pleiteiam uma propriedade através de um ato de esbulho agindo deste modo dentro da ilegalidade em face da administração pública local.

Neste sentido MEIRELLES nos menciona que dentro dos princípios da Administração pública, deverá prevalecer o princípio do interesse público sobre o privado conforme indicado abaixo:

O Interesse público ou supremacia do interesse público - Também chamado de princípio da supremacia do interesse público ou da finalidade pública, com o nome de interesse público a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública ( cf. art. 2º, caput), correspondendo ao "atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei" (art. 22 , parágrafo único, II).8

2 O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto; daí a dificuldade que os autores enfrentam para a sua definição. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares. Dele decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral, da coletividade, nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, como representante da coletividade, e, por isso, só ela, pelos seus representantes eleitos, mediante lei, poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia. Como bem ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, o "princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. E a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da

---

5 Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro , pag.100 á 105

propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social".

3 Essa supremacia do interesse público é o motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, mas essa desigualdade advém da lei, que, assim, define os limites da própria supremacia. Por isso, no estudo da interpretação do Direito Administrativo (item 10 do cap. I) apontamos como um de seus pressupostos. Bem por isso, a Lei 9.784/99, no inc. XIII do parágrafo único do art. 2º, diz que se deve interpretar a "norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige". Ali também indicamos que, dada a prevalência do interesse geral sobre os individuais, inúmeros privilégios e prerrogativas são reconhecidos ao Poder Público. Da mesma forma, quando abordamos a natureza e fins da Administração também demonstramos a vinculação da Administração Pública na busca e cura do interesse público<sup>6</sup>

Sob o aspecto administrativo e constitucional, todo gestor público deve defender os interesse da administração pública sob o domínio privado, portanto este princípio é visto como sendo um dever imputado ao gestor público sempre defender bem público, com isso um imóvel público invadido nunca deve ser usucapido e nem objeto de ações de reintegração de posse, sob a alegação que a norma constitucional que rege do direito à moradia e ao direito ao exercício da função social da propriedade deve se sobrepor sobre as normas de direito público e administrativo, contudo podemos analisar o presente julgada que pacífica o entendimento sobre esta temática tão debatida:

Segundo o Acórdão do Tribunal, trata-se de bem público e esse não pode ser invadido: POSSESSÓRIA. Capital. Bem público. Imóvel desapropriado e em seguida invadido por um grupo de pessoas. Colisão de direitos. 1. Bem público. Posse. Os imóveis foram desapropriados para implantação de serviço de interesse público afeto à Secretaria Municipal da Cultura; são bens públicos dominiais que afastam a posse ou direito de terceiros. Comprovado o arrombamento, a invasão e o uso privado do bem sem fundamento em lei ou permissão administrativa, a concessão da reintegração na posse é de rigor. 2. Colisão de direitos. O direito à moradia e o direito de propriedade não são colidentes; são complementares, uma vez que um e outros são exercidos na forma da lei. Inexistência de dispositivo ou princípio constitucional que assegure a apropriação privada de bem público para satisfação imediata de interesse particular, ainda que meritório. Improcedência. Recurso do Município provido para julgar a ação precedente. (TJ-SP – APL: 00466973720118260053 SP 0046697-37.2011.8.26.0053, Relator: Torres de

Carvalho Data de Julgamento: 15/09/2014, 10ª Câmara de Direito Público.<sup>7</sup>

Diante desta discussão, os gestores públicos, possui por força da lei o dever de defender sempre o interesse público, sendo responsabilizado objetivamente, por via administrativa, civil e pela Lei de improbidade administrativa, por não exercer devidamente suas atribuições, com isso ferindo o princípio da eficiência por ter causado dano na prestação do serviço público, dessa forma lesando o interesse público que é o bem comum coletivo, sendo responsabilizado com o afastado de seu cargo e ter seus direitos políticos suspensos.

---

6 Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, pag. 113.

7 Consulta realizada em 01/12/2018. Disponível: <http://tjp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/140284931/apelacao-apl-466973720118260053-sp-0046697-3720118260053/inteiro-teor-140284941>

### 3 A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA A APLICAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O plano diretor é um instrumento urbanístico previsto constitucionalmente no Art. 182§1, que o denomina como um instrumento autoaplicável na política de desenvolvimento e planejamento das cidades, onde são alinhadas e harmonizadas as normas de direito ambiental, sociais, econômicas e urbanísticas.

Além da previsão constitucional, possuímos o Art. 40 da Lei a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatutos da Cidade que conceitua segundo a concepção de MEIRELLES como:

“Plano Diretor ou Plano Diretor” de Desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o Desenvolvimento global e constante do Município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes, quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade campo.

É um instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem estar social.<sup>8</sup>

A organização do Plano Diretor está previsto nos artigos Art. 41 inciso III do Estatuto da Cidade e no Art. 182 §1 e 4 da CF/88, onde são obrigatórios a sua aplicação á todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo ser elaborado e proposto pelo poder executivo e direcionado para a aprovação do poder legislativo e posteriormente apresentado para que seja realizada uma consulta pública, para que a sociedade designe a sua aprovação ou não deste plano diretor.

Após este processo, o plano diretor deve ser homologado e formalizado através de lei orgânica municipal, com isso ele estará apto para a sua aplicação.

O objetivo do plano diretor é organizar, igualizar e harmonizar a distribuição de seu território para todos que ali o habitam, ele possui como uma de suas finalidades promoverem o acesso do direito á moradia, através da distribuição de territórios e isto é realizado através da Lei de Zoneamento urbano municipal, onde cada município especifica e delimita as áreas destinadas para moradia popular que são chamada as *ZEIS de Interesse social*.

O conceito de *ZEIS DE INTERESSE SOCIAL*, não está prevista na CF/88 e nem no Estatuto da Cidade, porem ela foi definida através da Lei municipal da Cidade do Recife, que segue:

**Art. 17** - As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização e regularização fundiária.

§ 1º - As ZEIS consolidadas na data desta Lei estão relacionadas e delimitadas, respectivamente, no Anexo 4 e no Anexo 13.

§ 2º - Para o reconhecimento de ZEIS pelo Poder Público, será necessário o cumprimento dos seguintes requisitos:

---

<sup>8</sup> Hely Lopes Meirelles, Direito de Construir. P. 99

- I - ter uso predominantemente habitacional;
- II - apresentar tipologia de população com renda familiar média igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos;
- III - ter carência ou ausência de serviços de infraestrutura básica;
- IV - possuir densidade habitacional não inferior a 30 (trinta) residências por hectare;
- V - ser passível de urbanização.

**Art. 18** - A urbanização e a regularização das ZEIS obedecerão às normas estabelecidas no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, aplicando-se, no que couber, as condições de uso e ocupação do solo previstas nesta Lei.<sup>9</sup>

A *ZEIS* de interesse social têm por fundamento os mandamentos constitucionais ligados à garantia à habitação digna, ou seja, o acesso ao direito à moradia, portanto quando o município ao instituí-las, deve aplicá-las através da Lei de Zoneamento Urbano, com isso, reconhecemos que o Estatuto da Cidade consagra o Princípio da Dignidade Humana ao determinar este espaço para esta destinação no acesso à moradia.

#### **4 A CONCESSÃO DE DIREITO DE USO PARA FINS DE MORADIA E SUA CONTROVERSIA JUNTO AO ESTATUTO DA CIDADE PARA A RESOLUÇÃO DAS INVASÕES NOS PREDIOS PÚBLICOS.**

A concessão de direito de uso para fins de moradia é um assunto que gerou muitas polêmicas, pois foi introduzido no Estatuto da Cidade nos Art. 15 aos 20 ° com algumas características da Usucapião Urbana com a Concessão de direito de uso e este o diferencia da concessão de uso do Decreto Lei 271/1967 ainda em vigor.

O presente veto foi justificado da seguinte maneira:

**Razões do veto:** “O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público. O caput do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público.

O caput do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão “edificação urbana” no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que, no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público. Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público, sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco. 38 Estatuto da Cidade. O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o

---

<sup>9</sup> Consulta realizada em 01/12/2018. Disponível: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/soloZEIS.html>

que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada. Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa. Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos artigos. 15 a 20 do projeto de lei. Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas. ”<sup>10</sup>

Analisando o presente veto, percebemos que tivemos muitos debates sobre a inconstitucionalidade da medida sobre a mescla de matérias jurídicas inserida nos artigos 15 aos 20 do Estatuto da Cidade, observe que foi a partir destas disposições, intensificou-se os movimentos sociais das invasões á prédios públicos, alegando que a função social da propriedade do Art. 05 XXIII da CF/88 deveria ser aplicada no presente caso como exercício do direito á moradia, que no presente caso é o imóvel público, portanto sendo inadmissível tal pleito.

Após este veto presencial a concessão de uso especial da União, passou a ser regulamentada pela Lei 11.481/2001 que posteriormente, foi inserida em nosso código civil no rol do Art. 1225, para que seja realizada por meio da regularização fundiária em áreas publicas ocupada por famílias de baixa renda.

Neste caso, a regularização fundiária pode ser realizada de forma coletiva, devendo apresentar os seguintes requisitos para a sua aplicação:

- Poderá ser concedido para qualquer pessoa, homem ou mulher ou para ambos, independente do estado civil.
- O imóvel deverá apresentar área igual ou superior á 250 metros, devendo ser ocupado por famílias de baixa renda com fins de moradia.
- Quando houver a impossibilidade de reconhecimento de terrenos ocupados.
- Os possuidores não poderão ser proprietários ou cessionários de outro imóvel urbano ou rural.

Analisada a presente hipótese, poderá ser requerida da seguinte forma:

O título da concessão deve ser requerido e obtido por via administrativa no prazo máximo de 12 meses para deferido ou não este pedido e o seu prazo será contado a partir da data do protocolo. Havendo recusa deste pedido, poderá o ocupante pleitear esta concessão via judicial e a obterá por meio de sentença, devendo ser posteriormente registrada no cartório de registro de imóveis.

A concessão de direito de uso para fins de moradia é um direito transferível por ato Inter-vivos ou causa mortis, porém esta concessão poderá ser cancelada a qualquer momento, somente quando a sua destinação for diversa da sua finalidade que é a moradia, seja por aquisição de uma nova propriedade ou uma concessão de um imóvel rural ou urbano.



## **5 A IMPORTANCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE NO PLANEJAMENTO DAS CIDADES**

A função social das cidades é considerada um novo princípio derivado da função social da propriedade, que atua dentro do Direito Das Cidades com foco na matéria de Direito Urbanístico, sendo um instrumento de realização de políticas públicas de desenvolvimento social, econômico e urbanístico das cidades.

Ela atuará como meio de prevenção de futuros conflitos urbanísticos e sociais relacionados com os direitos das cidades e de seus habitantes, sendo ele previsto no consagrado no Art. 182 da CF/88.

Diante disto, podemos refletir que a função social da cidade poderá ser incluída impactando de modo direto no bem estar de seus habitantes.

Para isso, temos o seguinte entendimento a ser analisado:

Segundo NELSON SAULE JUNIOR:

“As funções sociais da cidade, na verdade, são interesses difusos, pois não há como identificar sujeitos afetados pela esta atividade e funções nas cidades, os proprietários, moradores, migrantes, tem como contingência habitar e usar o mesmo espaço urbano territorial a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem de vida difuso.”

Analisando o ponto de vista de Saule, ele ressalta que a função social da cidade poderá ser considerada um direito difuso, pois sua finalidade é atingir o interesse coletivo, que poderá ser um conjunto de elementos compostos de território, habitantes e meio ambiente natural e artificial que interagem entre si, portanto sendo impossível identifica-los, mas cabendo o Poder Público garanti-los e respeitá-los.

Para isso, a função social da cidade visa garantir aos seus habitantes todas as garantias inerentes do Princípio da Dignidade Humana, que são as garantias mínimas para qualquer ser humano venha viver com dignidade dentro de uma sociedade.

Neste sentido temos a análise de ANA MARIA SANT'ANA:

Sob a mesma ótica o pleno direito a cidade inclui o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E, para efetivação da função social da cidade deve ser exercido em sua plenitude, ou seja, a cidade cumpre a função social quando os cidadãos possuem direitos humanos. Esse preceito constitucional somente poderá ser cumprido quando houver sido instalada uma política urbana capaz de eliminar a pobreza e erradicar as desigualdades sociais, a tarefa que cabe tanto a capacidade mobilizadora da sociedade civil, como também a autoridade pública que se encontram no exercício do poder. Dentro deste contexto, o desenvolvimento das funções de habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana deve ser compreendido como o direito a cidade, pois com a realização dessas funções haverá a redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Para finalizar, um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual as pessoas humanas são o centro das preocupações, o que deve nortear, pois, essa política governamental é o direito a uma vida digna nas cidades e de viver com qualidade de vida<sup>11</sup>

Diante ao exposto, podemos observar que a função social, não terá somente eficácia sobre os direitos das cidades ou na função social da propriedade do Art. 05 XXIII da CF/88, mas sim sobre as demais áreas do ordenamento jurídico, pois a função social das cidades é um direito amplo em construção, que atua de forma preventiva e igualitária dentro das dos direitos das cidades e do direito urbanístico.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Atualmente nos deparamos com muitos problemas relacionados à moradia tanto a urbana quanto a rural, pois vivemos em uma sociedade cuja cultura política contemporânea não dá grande ênfase em realizar políticas públicas voltadas para o planejamento das cidades, com a finalidade de resolver os problemas existentes e de forma preventiva, buscar evitar que as invasões à imóveis públicos venha crescer a cada dia mais, evitando deste modo que as cidades se tornem cada dia mais aglomeradas e desordenadas em nosso país.

O surgimento do Estatuto da Cidade, fez com que se inicia-se a pesquisa sobre os direitos das cidades, a importância em desta matéria em relação entre o seus habitantes, território e o estudo de soluções para os problemas fundiários, com o objetivo de diminuir o crescimento das favelas e das invasões à imóveis públicos e privados.

Para isso, foram inseridos alguns instrumentos constitucionais, como a função social das cidades, a obrigatoriedade do plano diretor e a discussão entre o poder público e a sociedade através da consulta pública, desta maneira realizando uma gestão democrática dentro das cidades para a solução e prevenção de futuros problemas urbanísticos.

Diante disto, podemos observar que o planejamento das cidades não incumbe somente prevenir futuros problemas fundiários e sim substituir o antigo padrão de urbanização que era desorganizado e desequilibrado, para um padrão mais amplo, organizado, sustentável, humanístico e igualitário, que assegure o direito a moradia à todos fora das áreas de risco e de zonas de preservação mediante uma política pública preventiva e efetiva de regularização fundiária eficaz e sustentável.

A regularização fundiária é muito importante neste processo de solução destes conflitos de moradia, que neste caso em especial é a concessão de uso especial de interesse social, para a solução destes conflitos, porém deveria ser melhor regulamentada e ampliados os seus efeitos.

Para melhor aplicação ela deve ocorrer em conjunto com as funções sociais da propriedade e da cidade com as políticas públicas de habitação, deste modo poderemos ter uma breve pacificação dos problemas relacionados ao acesso a moradia e os conflitos sociais presentes que em nossa sociedade.

São necessários que sejam ampliados e estimulados os debates entre a administração pública municipal, estadual e federal, junto aos vereadores, deputados e senadores, associações de moradores locais, líderes de movimentos sociais, estudantes, cientistas jurídicos e toda sociedade, para que todos busquem um consenso comum para a solução deste problema.

Havendo esta conduta por parte de todos, estaremos contribuindo para a redução das desigualdades sociais e amenizando os quadros de violência gerados pelo crescimento

desordenados das cidades e deste modo facilitando o acesso destas pessoas ao acesso á uma moradia digna dentro da legalidade.

## REFERENCIAS

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 16, n. 1, pp. 189-201, 2014.

BELLO, Luiz. Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo nas favelas, Disponível : <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas.html>> Acesso em : 08 de Junho de 2018, 20:20:10

BONDUKI, Nabil Georges. “Origens da habitação social no Brasil”, Análise Social, vol. XXIX n. 127, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes, José Emmanuel Burle Filho. Direito administrativo brasileiro - 42. Ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes, “ Direito de Construir. 7º ed.Sao Paulo: Malheiros, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE: Consulta realizada em 05/12/2018. Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6> > Acesso em 02 de dezembro de 2018 ás 15:10

SANT’ANA, Ana Maria de. Plano Diretor Municipal. São Paulo: Ed. Liv.Ed Universitária de Direito, 01 º edição, 2006.SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor.

SENADO FEDERAL: Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>, > Acesso em 05 de dezembro de 2018 ás 16h30min.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO: Disponível: <http://tjp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/140284931/apelacao-apl-466973720118260053-sp-0046697-3720118260053/inteiro-teor-140284941> > Acesso em 05 de dezembro de 2018 às 17h30min.