

Vila Soma: o descumprimento da função social da propriedade e a possibilidade de regularização fundiária à luz do Estatuto da Cidade

Luiza Lins Veloso

Defensora Pública. Coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Pós-Graduada em Direito Público pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro — EMERJ. Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

Marina Costa Craveiro Peixoto

Defensora Pública. Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Pós-Graduada em Direito Constitucional pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo.

Rafael de Paula Eduardo Faber

Defensor Público. Coordenador Auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo.

Resumo: O artigo analisa, a partir do caso da Vila Soma, em Sumaré, Estado de São Paulo, como a inobservância do Estatuto da Cidade pode trazer consequências drásticas no que se refere ao aumento de conflitos fundiários e, por sua vez, de que maneira os instrumentos previstos na referida lei poderiam servir como indutores da função social, inclusive para garantir o direito à moradia de seus habitantes. Para tanto, utiliza como aporte teórico a doutrina civilística a respeito do abandono da propriedade, o estudo dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a ponderação de direitos constitucionais, dentre eles o direito à moradia e o direito à propriedade. Conclui que a permanência das famílias na área ocupada se adéqua aos ditames legais e possibilita o cumprimento dos preceitos constitucionais, em razão do abandono da propriedade pelo proprietário originário, de maneira a oferecer solução satisfatória para proteção dos direitos de seus atuais ocupantes.

Palavras-chave: Vila Soma. Função social da propriedade. Direito à moradia. Abandono da propriedade. Estatuto da Cidade.

Sumário: 1 Introdução — 2 Contextualização histórico-processual — 3 Aporte teórico — 4 Considerações finais — Referências

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar, a partir do caso da Vila Soma, em Sumaré, Estado de São Paulo, como a inobservância do Estatuto da Cidade pode trazer consequências drásticas no que se refere ao aumento de conflitos fundiários e, por sua vez, de que maneira a leitura constitucional do Código Civil e a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto poderiam servir como indutores da função social da propriedade, garantindo, em última medida, a concretização do direito à moradia de seus habitantes.

Justifica-se a escolha do caso por se tratar de uma das maiores ocupações urbanas recentes do Estado de São Paulo. Soma-se a isso o fato de a Vila Soma ter ganhado notoriedade nacional após ter suspensa sua reintegração de posse pela Presidência do Supremo Tribunal Federal, o que evitou a ocorrência de tragédia que poderia chegar ou mesmo superar as proporções existentes no Pinheirinho.

A necessidade do estudo da Vila Soma também se mostra importante por se tratar de caso em construção, pois as famílias ainda resistem e permanecem no local sem que lhes tenha sido garantida solução satisfatória para proteção de seus direitos. Portanto, coloca-se em pauta qual será o destino das milhares de famílias que lá habitam e, por sua vez, quais os instrumentos jurídicos existentes para solucionar o conflito social criado na região.

Assim, o estudo partirá da premissa de que, se devidamente cumpridas, as previsões do Estatuto da Cidade têm o poder de desestimular o uso especulatório da propriedade e, conseqüentemente, reverter o movimento de expulsão das populações pobres da “cidade formal”. Por outro lado, os mesmos instrumentos têm a capacidade de induzir a utilização da propriedade de maneira a fomentar a proteção possessória à coletividade que lhe der função social, privilegiando-se, dessa forma, a garantia do direito de moradia.

Com a finalidade de se atingir o objetivo visado, a análise terá como aporte teórico os fundamentos da função social da propriedade e seus instrumentos indutores, além da ponderação para o aparente conflito entre direito à propriedade e outros direitos fundamentais sociais, especificamente o direito à moradia.

Para tanto, o artigo divide-se em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. A seguir, apresenta-se a contextualização histórico-processual da Vila Soma, procurando demonstrar os motivos pelos quais se entende que o imóvel hoje ocupado descumpria sua função social (e, conseqüentemente, o Estatuto da Cidade).

A terceira é composta pelo aporte teórico, que demonstrará que o atendimento habitacional dos moradores da Vila Soma compõe o mínimo existencial do direito à moradia; indicará quais violações ao Estatuto da Cidade e ao próprio plano diretor municipal constituem uma omissão do Poder Público em atribuir uma solução habitacional na localidade; e fundamentará a tese de perda da propriedade em

razão do abandono, com a consequente obrigação do município de tutelar o direito à moradia dos habitantes da Vila Soma.

Ainda, serão apontados quais instrumentos urbanísticos poderiam ser utilizados para solucionar a questão habitacional da Vila Soma, principalmente após decisão liminar proferida em Ação Cautelar no Supremo Tribunal Federal que sinaliza pela necessidade de proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos, dentre eles o direito à moradia. Por fim, serão apresentadas algumas últimas considerações.

2 Contextualização histórico-processual

2.1 Antecedentes históricos

A contextualização histórico-processual ora apresentada deriva de vistorias na Vila Soma pelos autores do artigo; pesquisa documental que teve como base os autos dos processos judiciais, todos com atuação dos autores, que envolvem a área em comento; participação em reuniões e audiências públicas com seus moradores, autoridades e advogados envolvidos na demanda; entrevistas realizadas com os habitantes da Vila Soma.

A partir do levantamento realizado, é possível dizer que o histórico da Vila Soma remonta ao final da década de 80, quando a Soma Equipamentos S/A encerrou suas atividades, deixando débitos de diversas naturezas, dentre as quais fiscais e trabalhistas. Em decorrência do passivo existente, no ano de 1990 instaurou-se processo de falência, que tramitou na Comarca de Sumaré.

Antes mesmo da decretação da falência, o patrimônio da sociedade começou a se deteriorar, de maneira que, com a retirada das máquinas e o fechamento do estabelecimento empresarial, o parque fabril, localizado no centro da cidade de Sumaré/SP, permaneceu abandonado.

Em razão do abandono do terreno, o local se tornou propício à prática de crimes, o que evidencia o descumprimento da função social da propriedade. Paralelamente, nenhuma destinação concreta era dada ao terreno, seja pela municipalidade, seja pelo Poder Judiciário, no bojo do processo de falência.

Como resultado, uma área de cerca de 1.000.000,00 m² (um milhão de metros quadrados) localizada na região central da cidade de Sumaré permaneceu abandonada pelo período aproximado de 25 anos, sem que qualquer destinação lhe fosse atribuída – seja pelos ex-proprietários, seja pelo Poder Público.

Assim, em julho do ano de 2012, famílias ocuparam o local com a finalidade de destiná-lo à moradia. Há que se mencionar que a ocupação ocorreu de maneira espontânea, sem uma organização prévia e não vinculada a um movimento social. Àquela época, aproximadamente cem famílias ingressaram no imóvel.

2.2 Ações judiciais

Como consequência, no mesmo ano, a Massa Falida Soma Equipamentos Industriais Ltda. e Melhoramentos Agrícola Vifer Ltda. ingressaram com ação de reintegração de posse em face de Fernando dos Santos e demais “invasores” [sic]. Na petição inicial, as sociedades autoras informaram serem proprietárias de terrenos contíguos na cidade de Sumaré, os quais, somados, totalizariam uma área de cerca de 1.000.000,00 m² (um milhão de metros quadrados) conhecida como Vila Soma.

Como pedido final, requereram a reintegração de posse dos terrenos. A liminar foi deferida, determinando que as famílias fossem retiradas da área. A ação teve o pedido julgado procedente em 24 de janeiro de 2013. Porém, as proprietárias da área não deram cumprimento à sentença, pois não garantiram as estruturas necessárias para sua execução. Logo, a decisão deixou de ser concretizada pelos autores da ação.

Em agosto de 2013, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou outra ação que teve por objeto a mesma área. Tratou-se de ação civil pública em face das proprietárias do terreno, dos ocupantes e do município de Sumaré, com fundamento no parcelamento irregular do solo e na existência de situação lesiva ao meio ambiente.

O pedido do Ministério Público nesta segunda ação era o desfazimento do núcleo habitacional e remoção dos resíduos sólidos depositados na área. Observe-se que a regularização fundiária do local em nenhum momento foi objeto da demanda proposta pelo Ministério Público. Também nesse processo houve a concessão do pedido liminar, determinando-se a intimação dos ocupantes para se retirarem do local.

Àquela época, o número de famílias que habitavam a localidade já chegava a mais de 2.000. Logo, em razão das duas ações judiciais para a desocupação do terreno e a necessidade de se chegar a uma solução para o atendimento habitacional dessas pessoas, formou-se, paralelamente, um grupo de trabalho que teve em sua composição representantes da Prefeitura de Sumaré, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, Secretaria da Presidência, Ministério das Cidades, Secretaria de Habitação do Estado, Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Associação de Moradores e seus advogados.

A partir da formação do grupo, iniciaram-se as tratativas, sendo que houve a assinatura de um Protocolo de Intenções com o objetivo de externar o propósito dos signatários de envidar esforços para desenvolver projetos de interesse social para atender às famílias ocupantes da Vila Soma.

Observe-se que desde o início houve desacordo do município de Sumaré quanto ao pedido das famílias de transformar a área ocupada em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, com a posterior implementação de um processo de regularização fundiária no local.

Diante da irredutibilidade do Poder Público municipal e pendente decisão ordenando a remoção dos moradores do local, as famílias não encontraram alternativa,

senão concordar com a construção de projeto para sua realocação. O grupo de trabalho, então, concluiu pela possibilidade de construção de empreendimento por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades para os moradores da Ocupação Vila Soma em outro local.

A esse respeito, houve a indicação pela prefeitura de duas regiões prioritárias para a procura das áreas/propriedades, com fulcro em seus estudos da Secretaria de Planejamento, que considerou o impacto quanto aos serviços públicos existentes na região. Ocorre que as áreas indicadas não eram suficientemente grandes para suprir a demanda habitacional da Vila Soma.

Por esse motivo, o grupo de trabalho entendeu de forma unânime pela possibilidade de procura de terrenos em outras regiões. Ou seja, a própria prefeitura reconsiderou a limitação territorial anteriormente imposta, já que inviabilizaria a concretização do projeto de realocação das famílias.

Não obstante, a partir de 14 de janeiro de 2015, surpreendentemente, a prefeitura municipal passou a adotar postura contrária à garantia do atendimento habitacional das famílias da Comunidade Soma, emitindo parecer sobre a inviabilidade de realocação das famílias em outros terrenos.

Paralelamente, foi agendado o cumprimento da ordem de reintegração de posse para os dias 17 a 21 de janeiro de 2016. Em razão do risco às famílias, a Defensoria Pública requereu à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que adotasse medida urgente para assegurar aos moradores da Vila Soma que seus direitos fossem protegidos, dentre os quais o direito à vida e à integridade física.

No pedido à Comissão, justificou-se que a reintegração de posse tomaria proporções extremas e teria grande probabilidade de causar danos irreparáveis aos moradores da Vila Soma, tendo em vista que o Estado brasileiro apresenta um histórico de remoções forçadas de pessoas realizadas de forma extremamente violenta. A ação cautelar segue em trâmite no órgão internacional, tendo sido solicitados esclarecimentos às autoridades brasileiras acerca dos fatos narrados na petição.

No entanto, tendo em vista que eventual manifestação da Comissão teria caráter de Recomendação, a Defensoria Pública também propôs Ação Cautelar no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender a reintegração de posse enquanto não fossem apreciados os demais recursos anteriormente interpostos e pendentes de análise. Assim, às vésperas do cumprimento da ordem de reintegração de posse, foi proferida decisão liminar em que se suspendeu referida ordem com base nos seguintes argumentos:

Considerando as informações trazidas aos autos, de que é iminente o cumprimento de mandado de reintegração de posse (agendado para o dia 17.1.2016) para a retirada de mais de 10.000 (dez mil) pessoas, sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como

caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco considerável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP entendo que o imediato cumprimento da decisão, poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações aos fundamentais daqueles atingidos por ela.¹

A partir de então, tornou-se ainda mais evidente que a solução do conflito fundiário existente na Vila Soma dependeria do atendimento habitacional dos moradores da área. A preocupação já havia sido sinalizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em decisão monocrática proferida no bojo de recurso de Agravo de Instrumento, havia entendido que

(...) em se tratando de direito urbanístico, não havia como ignorar também a questão de moradia das quase três milhares de famílias que habitam o local, não só porque o direito à moradia também tem fundamento constitucional (art. 6º), ademais de albergado em diversos tratados pelo país ratificados (entre eles o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU), como porque é componente indispensável da sustentabilidade das cidades, a teor do art. 2º, inciso I, da Lei 10.257/01.²

Observe-se, inclusive, que o próprio Ministério Público, em parecer da Procuradoria, proferido no bojo da Apelação, manifestou-se no seguinte sentido:

Há um conflito social caracterizado pela luta de pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, querendo fazer prevalecer o seu direito à moradia em contraponto com o direito de propriedade urbana que não cumpre sua função social, ambos com assento na Constituição Federal (arts. 5º, XXIII e XXIII; 6º, *caput*; 170, II e III; 182) (...).

O fato, porém, é que as pessoas continuam no local, com as mesmas carências. Dele não saem. Lá nada se regulariza. A propriedade privada continua não cumprindo sua função social. O fato consumado vai ganhando “foros de legalidade”, apesar dos esforços dos atores que funcionaram dentro e fora do processo... (...).

Mesmo assim, o desiderato de cumprir o acordo nesta ação civil pública, com a desocupação da área, não sucumbiu, daí porque a anulação da r. sentença tem fundamento, inclusive para ensejar ao autor [Ministério Público do Estado de São Paulo] a possibilidade de alterar sua postura, quer para intermediar uma solução no local dos fatos, com a regularização, quer para adotar medidas conjuntas com os órgãos públicos

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Cautelar nº 4.085, Ministro Ricardo Lewandowski, 13.01.2016.

² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Agravo de Instrumento nº 2053913-38.2015.8.26.0000, 10ª Câmara de Direito Público, decisão monocrática proferida pelo Relator Marcelo Semer, 28 out. 2015.

envolvidos para a remoção das famílias, com a preocupação externada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal.³

Assim, diante dessas considerações prévias e, sobretudo, ante a inércia do ente municipal e à luz das considerações dos representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabível evidenciar em que medida o Estatuto da Cidade foi descumprido e quais instrumentos poderiam sustentar o atendimento habitacional dos moradores da Vila Soma na própria área sob litígio.

Para tanto, os próximos itens fundamentarão a necessidade de promoção do direito à moradia dos habitantes da Vila Soma; a tese de perda da propriedade do bem e sua consequente arrecadação ao município, bem como a obrigação do ente municipal de proceder à urbanização e regularização fundiária da área, a fim de possibilitar o atendimento habitacional às famílias naquela localidade.

3 Aporte teórico

3.1 Do mínimo existencial relativo ao direito constitucional à moradia

A partir do histórico traçado, percebe-se que a luta dos moradores da Vila Soma – assim como de muitas outras ocupações brasileiras – extrapola os limites dos regramentos de direito privado e se revelam como consequência do descumprimento do direito à moradia.

Assim, a ponderação de direitos no caso ora estudado não pode se limitar à mera análise dos requisitos processuais para o acolhimento de um pedido de reintegração de posse: mais que isso, estão em jogo direitos fundamentais que se relacionam às condições materiais mínimas para uma existência digna.⁴

Além disso, há que se considerar que o uso do solo urbano vem passando por transformações que exigem a revisão da extensão do direito de propriedade e das prioridades das políticas públicas, sobretudo quando se falam de questões coletivas. Estas exigem um delineamento diferente das questões individuais, sobretudo quando houver ameaça à dignidade da pessoa humana.⁵

³ SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo, parecer da Procuradoria de Justiça na Apelação nº 4003957-21.2013.8.26.0604, procurador de justiça José Carlos de Freitas, 14 abr. 2016.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 267.

⁵ BRASIL. *Conflito sobre a posse e a propriedade de bens imóveis urbanos e rurais*. Ministério da Justiça, Brasília, 2009, Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf>. Acesso em: 08 set. 2016.

É certo que o direito à moradia é um direito fundamental, reconhecido pela Constituição (artigo 6º da CF/88) e por diversos tratados de direito internacional dos quais o Brasil é signatário.⁶ Observe-se, inclusive, que o Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que versa sobre despejos forçados, explica que:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.⁷

Como direito fundamental, possui dois aspectos: um negativo, que significa a proibição de políticas públicas que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia, e outro, positivo, que se traduz na obrigação do Estado de criar políticas públicas tendentes a promover e proteger o direito à moradia.

Nesse sentido, o artigo 6º da Carta Magna define o direito fundamental à moradia como direito social, que é relacionado ao dever do Estado de concretizar suas políticas públicas de habitação social, nos termos do artigo 23, incisos IX e X, do Texto Constitucional.

⁶ Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (art. XXV, item 01); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (art. 11); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965 (art. V); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979 (art. 14.2, item h); Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 (art. 21, item 01); Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (Seção III, “8”, e Capítulo II, “A.3”); Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (Capítulo 7, item 6).

⁷ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 13.

Em particular, o artigo 182 da Constituição Federal relaciona o direito à moradia com o direito à cidade sustentável, estabelecendo, como objetivos das políticas públicas do Poder Público municipal, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantia do bem-estar de seus habitantes.

Com efeito, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao regulamentar os artigos 182 e seguintes do Texto Constitucional, estabelece, em seu artigo 2º, diretrizes gerais da política urbana, sendo certo que o direito à terra urbana e o direito à moradia estão compreendidos no direito às cidades sustentáveis.

Fato é que, diante da incapacidade do Poder Público de garantir a plena fruição desse direito, os assentamentos informais, como a Vila Soma, têm sido a alternativa de acesso à moradia dada à população de baixa renda.

Impõe-se, portanto, a intervenção do Estado *lato sensu* no domínio econômico, de modo a concretizar o direito à moradia. Assim, mais do que encaminhamento a uma questão de justiça social (artigo 3º, incisos I e III, da Constituição Federal), é uma resposta ao desafio de defender a dignidade humana como direito fundamental (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal).

Verifica-se que a solução da situação habitacional dos moradores da Vila Soma envolve o núcleo irredutível do direito constitucional à moradia, por meio da discussão de políticas públicas de atendimento definitivo.

Com isso, o referido direito integra o núcleo-duro do direito à moradia no qual o Poder Público não pode ser omissivo. Analisado sob a perspectiva do caso concreto, deve-se afirmar que este núcleo-duro não admite flexibilizações e sopesamentos e, em decorrência disso, está excluído da dimensão das discricionariedades administrativa e legislativa.

Aliado a isso, existe a obrigação do Estado de induzir o cumprimento da função social da propriedade, entendida como um poder-dever de uso da propriedade no interesse geral. De forma concisa, é possível dizer que a Carta Magna prescreve que a propriedade deve cumprir uma função social em um mesmo regramento jurídico que assegura, constitucionalmente, a proteção dos direitos de propriedade e de livre-iniciativa (artigos 170, inciso III, e 5º, inciso XXIII).⁸

Em outras palavras, a função social da propriedade poderá ser compreendida como um *interesse difuso dos não proprietários, aí compreendidos, evidentemente, os necessitados da terra para alimentar e para morar*.⁹ Para a ponderação de direitos fundamentais, Alfonsin¹⁰ propõe que dois outros princípios constitucionais sirvam de

⁸ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 162.

⁹ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 170.

¹⁰ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 205-206.

apoio à função social da propriedade: o princípio democrático, fundamento do Estado Democrático de Direito, e o princípio da proporcionalidade.

A partir do princípio democrático, pode-se entender que a população é credora das promessas da Constituição Federal de 1988, que vincula a ordem econômica com a função social da propriedade (artigo 170, inciso III) e a insere expressamente em dois de seus capítulos (Política Urbana e Política Agrícola e Reforma Agrária). O descumprimento dessa “cláusula geral” autorizaria ao juiz e ao intérprete uma maior possibilidade de adaptação da norma às situações de fato, outorgando-lhes a análise a respeito da parcela do direito de propriedade que está sendo efetivamente exercida no interesse alheio.¹¹

No que se refere ao princípio da proporcionalidade, a ponderação autorizaria a prevalência do direito humano fundamental à moradia em face do direito de causa puramente patrimonial. Logo, há precedência dos direitos fundamentais humanos à vida sobre aqueles do patrimônio; o “direito adquirido” à terra é relativo quando violar outros interesses e direitos alheios; os recursos hermenêuticos devem ser compreendidos como atuais e oportunos para solucionar os conflitos por terra urbana e rural em nosso país.¹²

Fato é que a precária situação econômica das pessoas, que normalmente se agrupam em conglomerados sem qualquer condição de vida digna, não pode ser obstáculo à ação do Poder Público. É necessário que se adotem providências no campo urbanístico a fim de proporcionar a essas pessoas um mínimo que seja de conforto, bem-estar e dignidade. Dentre as medidas, citam-se a regularização fundiária e a urbanização de áreas.¹³

A regularização fundiária consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. A urbanização, por sua vez, conecta-se com a regularização fundiária na medida em que, se a área recebe urbanização, a natural consequência será a regularização dos imóveis do local (e vice-versa).¹⁴

Portanto, caberá ao Poder Público dispensar a essas comunidades e, também, à Vila Soma um tratamento diferenciado e específico a fim de tornar menos desigual a fruição dos direitos atinentes à questão urbanística.¹⁵

Logo, o município é credor de políticas públicas direcionadas ao atendimento habitacional de seus cidadãos. No caso tratado, houve um descumprimento da

¹¹ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 205-206.

¹² ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 209.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

“cláusula geral” (termo utilizado por ALFONSIN)¹⁶ em razão da inércia na aplicação dos institutos de direito urbanístico – conforme se verificará. Nesse sentido, propõe-se demonstrar em que momentos o município foi omissivo e, posteriormente, como essa omissão se converte na responsabilidade de promover a regularização fundiária da Vila Soma.

3.2 Da inércia do município

No mês de maio do ano de 2016, foi divulgado pela Prefeitura de Sumaré diagnóstico elaborado por equipe técnica do município que subsidiará a revisão e atualização do Plano Diretor do Município de Sumaré. Conforme descrito no referido documento, “ele contém a compilação e análise de dados coletados em diversas secretarias e setores da administração, dos demais órgãos públicos e de outros entes federativos, como IBGE, Emplasa, SEADE, Odebrecht Ambiental — Sumaré e DAEE”.

Assim, algumas informações nele trazidas são relevantes para compreender a forma como ocorreu a expansão periférica do município de Sumaré. O capítulo denominado “Análise Geral” explica que:

No Município de Sumaré, a falta de planejamento e a gestão urbana produziram grandes desigualdades e distorções no uso dos espaços. A expansão periférica, também chamada de “espraiamento”, fomentada principalmente pela aprovação desordenada e indiscriminada de loteamentos entre 1976 e 1982, em locais desprovidos de infraestrutura básica e de equipamentos públicos e comunitários, convive com a subutilização de terrenos em áreas que já contam com infraestrutura urbana.¹⁷

Fato é que, conforme se verificará, o município de Sumaré descumpriu os preceitos legislativos que induziriam à ocupação urbana ordenada. A esse respeito, a Constituição Federal, em seu artigo 182, §§2º e 4º, obriga o proprietário a adequar seu imóvel ao plano diretor da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

¹⁶ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 205-206.

¹⁷ SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 8.

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado 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.

Conforme se verifica, o proprietário é obrigado a adequar seu imóvel ao plano diretor, sob pena de serem adotadas providências de caráter sancionatório. Assim, “o parcelamento e a edificação compulsórios, desse modo, são providências que constituem pressupostos da possível aplicação das sanções – IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sancionatória”.

Nesse sentido, Carvalho Filho¹⁸ explica que as obrigações urbanísticas demonstram claramente estar descartada a propriedade como direito absoluto. Semelhantes mecanismos servirão para adequar a propriedade ao bem-estar social, impedindo-se práticas especulativas, erradicando-se a marginalização, reduzindo-se as desigualdades sociais e promovendo o bem-estar de todos. E essas são imposições de caráter constitucional previstas, inclusive, na distribuição de competências entre os entes federativos. Vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 30. Compete aos Municípios:

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 66.

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

E nem se poderia dizer que os objetivos acima indicados dependeriam de edição de lei específica para sua implementação, uma vez que as leis necessárias para sua execução já existem. A esse respeito, assim dispõe o Plano Diretor do Município de Sumaré (Lei Municipal nº 4.250/06):¹⁹

Art. 113 - Nas áreas situadas na Macrozona Urbana Consolidada e Macrozona Urbana Fragmentada e delimitadas no Mapa 6 do Anexo I desta Lei, será exigido do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento mediante parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Ao não se utilizar de tais instrumentos para induzir o uso da propriedade de acordo com a função social, o município favorece seu uso especulativo, é omissivo quanto à inobservância da função social da propriedade e, portanto, atua de forma inconstitucional, já que se desvia de suas finalidades.

Nesse sentido, o próprio município declara, em documento oficial, que (...) “até o momento somente o Código de Obras foi revisado. Foram elaboradas minutas referentes ao uso e ocupação do solo (zoneamento), porém as mesmas não foram apreciadas pelo Poder Legislativo”. E prossegue: (...) “foram elaboradas minutas referentes ao parcelamento do solo, porém estas também não foram apreciadas pelo Poder Legislativo”.²⁰ Logo, houve clara omissão municipal.

Por outro lado, a legislação municipal traz objetivos que, de acordo com o caso concreto, não estão sendo efetivados:

Art. 57 - A promoção da Habitação de Interesse Social no Município de Sumaré tem como objetivos:

I - elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere às condições habitacionais, de forma a promover a inclusão social e ampliar a cidadania;

II - diminuir o impacto social provocado pela transferência de famílias residentes em situação de risco para áreas afastadas do centro urbano, sem infraestrutura e condições de trabalho;

III - aumentar a oferta de habitação de interesse social através de:

a) financiamentos de longo prazo;

¹⁹ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

²⁰ SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 15.

- b) investimentos de recursos orçamentários a fundo perdido;
- IV - melhorar as condições de infraestrutura urbana e de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de oportunidades de trabalho, nas áreas de transferência da população removida de assentamentos precários;
- V - qualificar os espaços habitados por população de baixa renda, abrangendo a moradia e o seu entorno;
- VI - otimizar os recursos para implantar programas e projetos de melhorias habitacionais;
- VII - evitar a expansão da ocupação por população de baixa renda em áreas de preservação ou de interesse ambiental;
- VIII - diminuir a situação de irregularidade urbanística e fundiária dos imóveis no Município.²¹

Em outras palavras, a inércia municipal acabou por premiar o proprietário que não deu uso a seu terreno, em detrimento da população hipossuficiente, que deveria ter atenção primordial desse ente federativo.

E referida inércia é fato inconteste e de amplo conhecimento, pois assumida em documento oficial: “(...) em relação aos Instrumentos da Política Urbana previstos no Estatuto das Cidades, apesar de também previstos no corpo do Plano Diretor 18, até a presente data os mesmos não foram regulamentados e/ou utilizados (...)”.²²

O documento conclui que o Plano Diretor, “apesar de ter definido várias diretrizes e possibilitado a utilização de diversos mecanismos de controle do uso e ocupação do solo, não foi integral e devidamente implementado”.²³ No entanto, a política habitacional do município de Sumaré mostrou-se falha e insuficiente. Tal fato é notório, pois afirmado pelo próprio Governo Municipal:

(...), constata-se a oferta de uma grande quantidade de lotes vagos em áreas já urbanizadas, dotadas de infraestrutura. Os dados levantados no presente Diagnóstico indicaram a existência de mais de 16.000 lotes vagos distribuídos pelo território. Há situações de terrenos ociosos há mais de 30 anos, deste a época de aprovação do loteamento, como é o caso do Parque Ongaro, localizado da região central do Município. Nestes casos específicos, a utilização dos instrumentos urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, seria de grande valia. Se projetarmos a ocupação destes lotes, o Município poderia abrigar cerca de 64.000 habitantes,

²¹ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

²² SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 17.

²³ SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 19.

número expressivo sem considerar que muitos deles ainda são passíveis de sofrer subdivisão.²⁴

Por outro lado, apesar da inércia do ente municipal, há soluções que poderiam ser adotadas e ensejariam a solução do problema habitacional da Vila Soma na própria localidade.

Dentre as soluções que poderiam ser adotadas, vislumbra-se o reconhecimento da perda da propriedade em que se localiza a Vila Soma pelo abandono dos proprietários originários e a arrecadação do bem como propriedade do município. Ainda, persistiria a obrigação do município de promover a habitação de interesse social, inclusive mediante a regularização fundiária, conforme se demonstrará.

3.3 Da perda da propriedade pelo abandono

A respeito da temática “ocupações coletivas”, Cristiano Chaves e Nelson Rosensvald²⁵ lecionam que:

(...) trata-se de situações em que o conflito social e a ordem normativa processual torna-se insuficiente, pois, por trás do litígio, há uma tensa entre direitos fundamentais existenciais (acesso à moradia e ao trabalho) e patrimoniais (valor econômico do bem para o proprietário). Ora, não se trata somente de uma briga de vizinhos quanto a limites de terrenos, mas de um enfrentamento em que o direito subjetivo público e difuso a bens mínimos e vitais é contraposto a direitos individuais formalmente tutelados pelo sistema.

Os doutrinadores citados entendem que o acesso à moradia e ao trabalho, em se tratando de direitos fundamentais, é, inclusive, aplicável em face de particulares em razão de sua eficácia horizontal. E mais: o direito à moradia é direito autoaplicável. Isso porque integra a categoria dos direitos fundamentais sociais, que, de acordo com o §1º do artigo 5º da Constituição, têm aplicação imediata. A partir disso, surge uma imposição aos agentes públicos e todos os membros da sociedade de terem condutas e ações que não impeçam ou violem este direito.²⁶

Por sua vez, a função social impõe-se como próprio freio que delimitará a extensão da autonomia privada do proprietário em hipóteses em que a pretensão possessória perde a legitimidade constitucional pelo fato concorrente do não

²⁴ SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 84.

²⁵ *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 75.

²⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 175-179.

exercício dos poderes dominiais pelo seu titular, concomitante ao surgimento da função social da posse em outras pessoas,²⁷ sobretudo quando a posse é exercida para fins de moradia.

A partir desses valores, exige-se uma nova compreensão acerca da propriedade privada que passa a ter como conteúdo sua própria função social. Quando não cumprida a função social, a propriedade deixa de ser tutelada pelo ordenamento. Nesse diapasão, como forma de relativizar a noção de perpetuidade da propriedade, o legislador criou a previsão da perda do imóvel pelo abandono em razão do desuso.²⁸

Nesse sentido, de acordo com Luciano de Camargo Penteadó:²⁹

Outra forma de perda de propriedade é o perecimento de seu objeto. A coisa, objeto do direito de propriedade, é o substrato material ou objetivo de imputação da titularidade. Todo direito recai sobre um objeto, sobre um bem. Quando este perecer, ordinariamente, perecerá o direito, exceto nos casos de sub-rogação real.

O perecimento do objeto tem-se entendido que pode ser estrutural ou funcional. No perecimento estrutural existe autenticamente uma perda da estrutura física ou do suporte material do bem. Assim, a destruição de um automóvel por incêndio seria exemplo típico de perecimento estrutural. Já no perecimento funcional existe uma perda do papel necessário que o bem exerce. Assim, um loteamento que não fosse construído pereceria funcionalmente, pois o suporte físico do imóvel se conserva, alterando-se apenas, de modo definitivo, a sua finalidade. Em muitos casos, para detectar a hipótese de perecimento funcional será interessante observar a perda da finalidade econômica ou social do objeto em relação ao direito instituídos.

Nesse sentido, já se pronunciou a jurisprudência em matéria de loteamento que passou a ser ocupado por uma favela:

Loteamento e lotes urbanos são fatos e realidades urbanísticas. Só existem, efetivamente, dentro do contexto urbanístico. Se são tragados por uma favela consolidada, por força da erosão social, deixam de existir como loteamentos e como lotes.

A realidade concreta prepondera sobre a pseudo-realidade jurídico-cartorária. Esta não pode subsistir, em razão da perda do objeto do direito à propriedade. Se um cataclisma, se uma erosão física, provocada pela natureza, pelo homem ou por ambos, faz perecer o imóvel, perde-se o direito à propriedade. É o que se vê do art. 589 do CC [CC/2002 1.275], com remissão aos arts. 77 e 78 [sem correspondência com o atual CC].

Segundo o art. 77 [do CC/1916], perece o direito perecendo o seu objeto. E nos termos do art. 78, I e III [do CC/1916], entende-se que pereceu

²⁷ CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 75.

²⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do §2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 19, 2007.

²⁹ *Direito das Coisas*. RT Editora, 2008, p. 305-306.

o objeto do direito quando perde as qualidades essenciais, ou o valor econômico; e quando fica em lugar de onde não possa ser retirado.

Complementam Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald:³⁰

Será ilícita a eventual tentativa de retomada de um bem que antes não mereceu qualquer consideração pelo seu titular, como abuso do direito de propriedade (art. 187 do CC). Pelo fenômeno da *supressio*, será inadmissível o exercício de um direito subjetivo, quando o proprietário desdioso descurou de exercer o domínio e, anos depois, pretende promover a pretensão reivindicatória, frustrando, assim, as expectativas depositadas em quem exteriorizou com estabilidade a função social da posse. Ao ser neutralizada a exigibilidade do direito subjetivo pelo seu titular, o sistema jurídico reconhece a relatividade de qualquer direito fundamental no ordenamento jurídico.

É fato que, a partir do reconhecimento do fenômeno de interação entre o direito civil e o direito constitucional, princípios basilares do Texto Maior são fundamentais para a compreensão da civilística contemporânea. Dentre eles, a proteção da dignidade humana (artigo 1º da Constituição Federal), a solidariedade social (artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal) e o princípio da isonomia ou igualdade *lato sensu* (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal).³¹ Além disso, há que se considerar que, ao mesmo tempo em que o Texto Constitucional prevê a proteção à propriedade privada, esta se submete ao cumprimento do princípio da função social.

Ao lado das previsões constitucionais e legislativas, não se pode ignorar a lógica das cidades brasileiras, que, em seus perímetros urbanos, somam espaços vazios que não cumprem função social. Sabe-se, ainda, que a maioria desses “vazios urbanos” são reservas especulativas.³²

Por outro lado, a função social de um imóvel urbano só será cumprida quando os parâmetros legais de ocupação do solo forem atendidos e houver efetivo uso de bem, abrigando atividades definidas na legislação municipal. Quando essas hipóteses não forem verificadas, estará caracterizado o abandono, que é uma das causas de perda da propriedade enumeradas no Código Civil (artigo 1.275).³³ A esse respeito, de acordo com o Ministério das Cidades:³⁴

³⁰ *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 77.

³¹ TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 55-56.

³² BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Pós*, São Paulo, v. 16, n. 26, dez. 2009, p. 37.

³³ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo*. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. v. 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2015, p. 67.

³⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo*. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. v. 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2015, p. 67.

Uma vez caracterizado o abandono, o Município poderá arrecadar o bem imóvel e assumir seu domínio. A caracterização do abandono faz-se com base na constatação da cessação dos “atos de posse” o não uso do bem e a ausência ou descaso com a manutenção do imóvel (capina, cercamento, pintura, reparos estruturais necessários etc.) – e na constatação de inadimplência fiscal, em especial o não pagamento do IPTU. Se, decorridos três anos, o proprietário não sanar os elementos que derem ensejo à arrecadação, o Município deverá adotar as medidas cabíveis para a transferência da propriedade, no âmbito do Registro de Imóveis.

Uma ressalva é importante: o não uso, além de caracterizar o abandono, também é elemento que justifica o PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsória), mas estes não se confundem. Da mesma forma que o PEUC, assenta-se no princípio da função social da propriedade, contribuindo para combater o não uso.³⁵ No entanto, o instituto do abandono leva à perda da propriedade sem qualquer tipo de indenização.

Nesses casos, o acesso à moradia deve ser contraposto ao direito de propriedade. É possível chegar à referida conclusão a partir da interpretação do direito civil à luz da Constituição Federal. Entende-se, ainda, que o abandono pode ser verificado e declarado a todo tempo, de ofício, pelo magistrado, já que a função social se trata de matéria de ordem pública. Assim, o próprio artigo 5º da Constituição Federal impõe que a propriedade cumpra sua função social.

Por outro lado, na ótica do abuso de direito a *supressio* apresenta-se como penalidade sofrida por aquele que sonega o exercício normal ao direito subjetivo, permitindo o surgimento de expectativas sociais traduzidas na confiança de quem ocupa bens acreditando na permanência do estado de abandono (artigo 187, Código Civil).³⁶

Para Comparato,³⁷ não só a aplicação dos direitos fundamentais, mas a exigibilidade dos deveres fundamentais é imediata, dispensando a intervenção legislativa. Em nome da função social da posse, a propriedade é retirada de sua redoma, em face da superioridade dos direitos sociais primários daqueles que pacificamente ocuparam o bem abandonado, posto destituído de finalidade. Caberá ao município promover a desapropriação do bem em questão, amparado no interesse social da moradia.³⁸

Assim, o abandono da coisa pode ser disciplinado de duas formas: a) pela arrecadação do patrimônio vago pela pessoa jurídica de Direito Público, quando desocupado, na forma do art. 1.276; b) pela sanção ao

³⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo*. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. v. 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2015, p. 67.

³⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 79.

³⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000, p. 141.

³⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 79.

proprietário com a privação da pretensão à recuperação do bem, quando o imóvel encontrar-se na posse de terceiros. Aqui, a intervenção do Poder Público será posterior, com a desapropriação da coisa em virtude do interesse social.³⁹

Conforme mencionado, o Código Civil, em seu artigo 1.275, com o intuito de proteger a função social da propriedade, determina que, “além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade por abandono”. E complementa o mesmo Diploma Legal em seu artigo 1.276 que:

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.

(...)

§2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

A esse respeito, Chaves⁴⁰ explica que a perda da propriedade pelo abandono pode ocorrer em duas hipóteses: o desuso do bem aliado ao elemento psíquico traduzido na perquirição do real interesse do titular de se desfazer da coisa (primeira parte do artigo 1.276) ou quando o desuso estiver vinculado ao inadimplemento de tributos reais (§2º do artigo 1.276). Na segunda hipótese, haverá presunção absoluta do abandono do imóvel, e a arrecadação do bem será uma imposição, em nome da sociedade.

De acordo com a doutrina, a previsão trazida na norma do §2º do artigo 1.276 teria como objetivo materializar a função social da propriedade, e o intuito do legislador seria limitar uma utilização egoística, o que, conseqüentemente, se traduz, por outro lado, no respeito a direitos fundamentais.⁴¹

Não se ignora que parte dos doutrinadores considera que o artigo 1.276 seria inconstitucional. Nishiyama⁴² e Chaves⁴³ sustentam a tese de inconstitucionalidade

³⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 79.

⁴⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do §2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 19, 2007.

⁴¹ FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do §2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 19, 2007.

⁴² NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. A Inconstitucionalidade do art. 1.276 do novo CC e a garantia do direito de propriedade. In: NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). *Revista de Direito Privado*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 18, abr./jun. 2004, p. 15-19.

⁴³ FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do §2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 19, 2007.

a partir do entendimento de que a previsão legal teria nítido caráter confiscatório e violaria o devido processo legal, a vedação de perda da propriedade sem indenização e o princípio da razoabilidade.

Esses argumentos poderiam traduzir a dificuldade jurídica de utilização do instituto, sobretudo quando utilizado unicamente com a finalidade de satisfazer os débitos fiscais do proprietário. Não obstante, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo apresenta julgados em que enfrenta a norma do artigo 1.276, §2º, do Código Civil e não afasta a possibilidade de sua aplicação, tendo, inclusive, reconhecido sua constitucionalidade.⁴⁴ Nesses casos, defendeu-se a possibilidade do reconhecimento da perda do bem desde que cumprido o devido processo legal e respeitados os requisitos do artigo, de maneira a promover, assim, a função social da propriedade.

Trata-se, inclusive, da orientação trazida no Enunciado nº 242 da III Jornada de Direito Civil, que assim dispõe: “A aplicação do art. 1.276 depende do devido processo legal, em que seja assegurado ao interessado demonstrar a não cessação da posse”. Especificamente em relação ao §2º do artigo 1.276, foi editado o Enunciado nº 243 da mesma Jornada, segundo o qual “a presunção de que trata o §2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do art. 150, IV, da Constituição da República”.

Não se pode perder de vista que o direito civil deve se afastar do tecnicismo e do neutralismo. A perspectiva crítica do direito requer a apreciação dos fenômenos que descrevem e analisam as mudanças no âmbito jurídico e social, o que poderá levar ao reconhecimento de que se está diante de novos paradigmas para o patrimônio.⁴⁵

É o que se propõe no presente estudo, já que se defende que o reconhecimento do abandono da propriedade deveria estar vinculado à satisfação de uma necessidade coletiva. Assim, para a ponderação de direitos fundamentais, Alfonsin⁴⁶ propõe que dois outros princípios constitucionais sirvam de apoio à função social da propriedade: o princípio democrático, fundamento do Estado Democrático de Direito, e o princípio da proporcionalidade.

⁴⁴ Como exemplos, podem ser citados os seguintes julgados: TJSP, Apelação 0002778-07.2012.8.26.0459; Relator(a): Rebouças de Carvalho; Comarca: Pitangueiras; Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 17.08.2016; Data de registro: 17.08.2016; TJSP, Apelação nº 0175104-31.2008.8.26.0000, Relator(a): Luiz Sergio Fernandes de Souza; Comarca: Atibaia; Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 09.03.2015; Data de registro: 12.03.2015; Outros números: 8583275200; TJSP, Agravo de Instrumento nº 2105806-05.2014.8.26.0000; Relator(a): Rômulo Russo; Comarca: Batatais; Órgão julgador: 11ª Câmara de Direito Privado; Data do julgamento: 11.12.2014; Data de registro: 11.12.2014; TJSP, Agravo de Instrumento nº 0158720-51.2012.8.26.0000; Relator(a): Nuncio Theophilo Neto; Comarca: Guarujá; Órgão julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 23.05.2013; Data de registro: 28.05.2013; TJSP, Apelação nº 0005732-37.2009.8.26.0457, Relator(a): Lineu Peinado; Comarca: Pirassununga; Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 13.09.2011; Data de registro: 15.09.2011.

⁴⁵ FACHIN, Luiz Edson. *Teoria crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 200, p. 222-226.

⁴⁶ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 205-206.

A partir do princípio democrático, pode-se entender que a população é credora das promessas da Constituição Federal de 1988, que vincula a ordem econômica com a função social da propriedade (artigo 170, inciso III) e a insere expressamente em dois de seus capítulos (Política Urbana e Política Agrícola e Reforma Agrária). O descumprimento dessa “cláusula geral” autorizaria ao juiz e ao intérprete uma maior possibilidade de adaptação da norma às situações de fato, outorgando-lhes a análise a respeito da parcela do direito de propriedade que está sendo efetivamente exercida no interesse alheio.⁴⁷

No que se refere ao princípio da proporcionalidade, a ponderação autorizaria a prevalência do direito humano fundamental à moradia em face do direito de causa puramente patrimonial. Logo, há precedência dos direitos fundamentais humanos à vida sobre aqueles do patrimônio; o “direito adquirido” à terra é relativo quando violar outros interesses e direitos alheios; os recursos hermenêuticos devem ser compreendidos como atuais e oportunos para solucionar os conflitos por terra urbana e rural em nosso país.⁴⁸ É nessas premissas que se ampara a constitucionalidade da presunção absoluta de abandono da propriedade.

De fato, como já mencionado, a área da Vila Soma estava havia mais de 30 (trinta) anos abandonada, acarretando, portanto, além da perda da posse, a perda da propriedade, nos termos do artigo 1.275, III, do Código Civil, amparada pela presunção absoluta contida no §2º do artigo 1.276 do mesmo Diploma Legal.

Nestes termos, entende-se configurado o abandono do imóvel no final da década de 80, o que poderia ser reconhecido pelo Poder Judiciário com sua consequente incorporação ao patrimônio do município para que nele promovesse o atendimento habitacional de interesse social. O reconhecimento da perda da propriedade e sua incorporação ao domínio municipal seriam os primeiros passos para solucionar o problema habitacional existente na Vila Soma.

3.4 Do dever de promover a regularização fundiária e urbanística

Em recente entrevista à Folha de São Paulo,⁴⁹ a professora Maria Beatriz Cruz Rufino, uma das organizadoras do livro *Minha Casa... E a Minha Cidade?*, explica que houve, principalmente nos municípios de médio e pequeno portes, “uma

⁴⁷ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 205-206.

⁴⁸ ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003, p. 209.

⁴⁹ FAZER moradias não é só construir casa; veja alternativas, *Folha de São Paulo*, 19 jun. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/19/fazer-moradia-nao-e-so-construir-casa-veja-alternativas.htm>>.

desmobilização de esforços anteriores no sentido de desenvolvimento de outras modalidades de acesso à habitação, tendo o Minha Casa, Minha Vida se tornado a única política habitacional no contexto local”.

É preciso associar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas, recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social e, ainda, um programa de locação social para as famílias de menor renda, que não têm condição de arcar com os custos decorrentes da propriedade individual.⁵⁰

A partir da distribuição de competências, coube aos municípios a tarefa de realizar a política de desenvolvimento urbano, promovendo o seu adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme artigo 30, inciso VIII, e artigo 182 e seguintes da Constituição Federal.

Com o advento do Estatuto da Cidade, que dispõe sobre a política urbana nacional, a disciplina do parcelamento do solo passa a compor o rol de instrumentos que devem ser utilizados para atender aos seus fins. Ademais, o próprio município de Sumaré reconheceu a necessidade de utilizar referidos instrumentos a fim de concretizar o planejamento urbano, já que, em seu diagnóstico, afirma:

Nesse diapasão, conclui-se que, conforme já previsto no Diagnóstico de 2006, “sem uma política esclarecedora, uma fiscalização rigorosa e eficiente, e principalmente, sem a participação popular, o Plano Diretor pode não ser devidamente implementado”. Tal afirmação pincela em fortes laivos o desafio a ser enfrentado pelo município de Sumaré, que é a efetiva concretização do planejamento urbano.

Para tanto, faz-se necessária a regulamentação e utilização dos instrumentos de política urbana, possibilitados pelo Estatuto da Cidade e previstos no Plano Diretor Municipal, tanto os de incentivo como os de caráter sancionatório, de modo a nortear a ocupação e o uso do solo.

(...) Em se tratando de ordenamento territorial, sem o efetivo combate aos “vazios urbanos” não há como equacionar os problemas da cidade de forma inclusiva, equilibrada e que torne a mobilidade casa/trabalho/estudo/consumo/lazer mais racional, eficiente e econômica.⁵¹

E conclui:

⁵⁰ AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa... E a cidade?: Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 419.

⁵¹ SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor, *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 91.

A efetivação da regularização fundiária das diversas ocupações existentes no território, que tragam em seu bojo intervenções urbanísticas e ambientais voltadas à melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente deve nortear também as políticas públicas do Município, tendo em vista a grande quantidade de famílias que habitam ocupações em situações subnormais.⁵²

A esse respeito, a regularização fundiária também é um dos eixos norteadores do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso XIV, Lei nº 10.257/01). A responsabilidade do Poder Público também é corroborada pela Lei Federal nº 11.977/09, que, em seu artigo 50, determina a responsabilidade dos entes federativos, entre eles o município, para promover a regularização fundiária.

Nos termos do artigo 46 da mencionada lei,

a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁵³

Aliás, a regularização fundiária encontra amplo respaldo na legislação municipal, estando expressamente prevista na Lei Municipal nº 4.250/06 (Plano Diretor do Município de Sumaré). Observe-se que, logo de início, o Plano Diretor entende como prioritário o tema da política habitacional e da regularização fundiária:

Art. 6º - Em consonância com os objetivos gerais do Plano Diretor, são temas prioritários em Sumaré:

IV – Política Habitacional e Regularização Fundiária;⁵⁴

Por sua vez, a política habitacional do município de Sumaré tem como finalidade estabelecer diretrizes e estratégias para redução do déficit e das necessidades habitacionais, conforme indicado a seguir:

Art. 53 - A Política Habitacional do Município de Sumaré estabelecerá diretrizes e estratégias de ação objetivando reduzir o déficit e as necessidades

⁵² SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor, *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016, p. 91.

⁵³ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016.

⁵⁴ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

habitacionais, conter a produção de moradia irregular e criar um Programa de Regularização Fundiária.⁵⁵

E a própria lei municipal estabelece, dentre suas prioridades de atendimento, a população em situação de maior vulnerabilidade social:

Art. 53, §2º - A Política Habitacional do Município de Sumaré será implementada por meio de programas e projetos habitacionais contemplando as seguintes diretrizes:

I – prioridade em programas e projetos habitacionais para atendimento dos segmentos da população caracterizados nos incisos I e II do artigo 56 desta Lei;

II – prioridade no atendimento à habitação de interesse social nas áreas indicadas como Áreas Especiais de Interesse Social;

IV – integração da política habitacional a programas de geração de trabalho e renda, saneamento ambiental e regularização urbanística e fundiária;

Art. 56 - Compete ao Município de Sumaré, em conjunto com as esferas governamentais estaduais e federais, promover a habitação de interesse social.

§1º - Habitação de Interesse Social é a habitação para os segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social, abrangendo:

I – famílias em situação de miséria absoluta, residentes em assentamentos precários, em unidades sujeitas à desocupação ou sem condições de habitabilidade, incapazes de arcar com quaisquer ônus financeiros com a moradia;

II – famílias cujas capacidades aquisitivas possibilitam arcar com um dispêndio irregular e insuficiente com a moradia, que sem subsídios permite residência apenas em assentamentos precários;

III – famílias residentes ou não em assentamentos precários cujas capacidades aquisitivas possibilitam arcar com um dispêndio regular com a moradia, por meio de financiamentos especiais, menos onerosos que os praticados no setor privado.

§2º - Considera-se assentamento precário a ocupação urbana que possui pelo menos uma das seguintes características:

I – irregularidade urbanística e dominial, em decorrência da ausência ou insuficiência de infra-estrutura urbana e de equipamentos urbanos e comunitários, assim como ausência de título em nome do possuidor correspondente ao imóvel;

II – insalubridade, por falta de saneamento básico;

⁵⁵ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

III – inadequação da moradia, pela execução com materiais construtivos ou com área de construção abaixo de padrões mínimos de habitabilidade (...).⁵⁶

Diante dos artigos acima transcritos, fica claro que a população da Vila Soma (que se enquadra nas hipóteses indicadas) deveria receber atendimento habitacional prioritário, pois assim prevê a própria legislação municipal. A lei indica os instrumentos para tanto:

Art. 58 - Os objetivos relativos à Habitação de Interesse Social serão alcançados mediante:

- I – implementação da política habitacional de Sumaré;
- II – identificação e delimitação de Áreas Especiais de Interesse Social;
- III – promoção de programas e projetos habitacionais e implementação de instrumentos que incluam a regularização urbanística e fundiária.

E complementa:

Art. 138 - Sem prejuízo do disposto nos artigos 56 a 62 desta Lei, para regularização fundiária de assentamentos precários e imóveis irregulares, o Poder Executivo Municipal poderá aplicar os seguintes instrumentos:

- I – concessão do direito real de uso;
- II – concessão de uso especial para fins de moradia;
- III – usucapião especial de imóvel urbano;
- IV – usucapião coletiva de imóvel urbano;
- V – áreas especiais de interesse social.⁵⁷

Sobre esse aspecto, entende-se que a lei municipal, à luz da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, impõe um poder-dever ao município de proceder à regularização urbanística e fundiária de ocupações habitadas por populações de baixa renda.

Embora não se possa indicar formalmente a classificação da área ocupada pela Vila Soma, é certo que, materialmente, o imóvel está localizado em área classificada como AEIS I. Senão, vejamos:

Art. 59 - As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:

⁵⁶ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

⁵⁷ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

I – AEIS I – assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas,⁵⁸

Sendo área que se entende como “assentamento autoproduzido por população de baixa renda em área privada”, deverá integrar programa de regularização fundiária e urbanística, pois é o que determina o §1º do artigo 59: “As áreas instituídas como AEIS I, II e IV, integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística”. Não se pode olvidar, ademais, que, conforme preceitua a doutrina,⁵⁹

Dentre os objetivos da regularização fundiária, estão o de evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, a defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, adequação dos assentamentos ilegais ao modelo legal ou ao ideal de cidadão sustentável, de maneira a contribuir para corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV, do Estatuto das Cidades).⁶⁰

Tratando-se, assim, de dever constitucional, é forçoso o reconhecimento de que a regularização da área é ato vinculado e não discricionário do Poder Público municipal, ensejando a possibilidade de se exigir, perante o Poder Judiciário, o cumprimento deste dever.

4 Considerações finais

O estudo permitiu verificar, a partir da análise do histórico da Vila Soma e da realidade do município de Sumaré, que o não cumprimento dos preceitos do Estatuto da Cidade contribui para a manutenção de vazios urbanos, posto que incentiva o uso da propriedade de maneira antissocial.

Por outro lado, o levantamento bibliográfico demonstra que a legislação pátria, à luz da Constituição Federal, prevê diversos instrumentos que têm como objetivo reduzir as desigualdades sociais, inclusive mediante a regularização fundiária de assentamentos informais.

A esse respeito, verificou-se que o município de Sumaré apresenta diversos “vazios urbanos”, que persistem em razão da inércia do Poder Público em se utilizar das normas previstas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal. Infere-se que a Vila Soma é resultado da omissão do ente municipal em promover a adequada ocupação e uso do solo urbano.

⁵⁸ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

⁵⁹ SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

⁶⁰ CASTENHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato (Org.). *Regularização Fundiária*. São Paulo: Forense, p. 35.

Por sua vez, a comunidade Vila Soma denuncia a inércia do Poder Público, ao mesmo tempo em que atribui à propriedade abandonada função social, traduzida por meio do exercício do direito à moradia.

Nesse diapasão, entende-se que o ordenamento jurídico pátrio apresenta elementos suficientes para promover o atendimento habitacional dos moradores da Vila Soma no próprio local em que habitam, sem que tenham que se socorrer à única alternativa habitacional ora vigente, qual seja, a aquisição de uma casa por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para esta finalidade, o primeiro passo seria o reconhecimento do abandono da propriedade em razão do desuso atrelado ao não cumprimento dos ônus fiscais, objetivando-se reconhecer a posse qualificada do bem pelos moradores da Vila Soma, que lhe atribuíram função social. O segundo passo seria conjugar ao reconhecimento do abandono a obrigação da municipalidade de promover, no local, a regularização fundiária, atendendo-se, assim, o direito à moradia dos habitantes da Vila Soma.

Conclui-se, portanto, que a permanência das famílias no local se adéqua aos ditames legais e possibilita o cumprimento dos preceitos constitucionais, em razão do abandono da propriedade pelo proprietário originário, de maneira a oferecer solução satisfatória para proteção dos direitos de seus atuais ocupantes.

Vila Soma: noncompliance of the social function of urban property and the duty to regularization of land according to the City Statute

Abstract: The article aims to understand how the noncompliance of the City Statute can cause drastic consequences to fundiary conflicts. Thus, it shows how the tools established in the City Statute can be used to reaffirm the social function of urban property and protect the right to housing. For this purpose, it studies the case of “Vila Soma”, a settlement located in the city of Sumaré, State of São Paulo – Brazil. The theoretical approach consists of the study of property abandonment; the analysis of the tools of the City Statute; and the balance between the right to housing and the right to property. It concludes that the inhabitants of Vila Soma have the right to stay in the land, since they provided social function to the area, fulfilling constitutional norms. On the other hand, the previous owner has lost it for not giving social use to the land and abandoning it. This way, a satisfactory solution can be offered to the case, respecting the rights of its occupants.

Keywords: Vila Soma. Social function of property. Right to housing. Property abandonment. City Statute.

Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: SAFE, 2003.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha casa... E a cidade?: avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. *Conflito sobre a posse e a propriedade de bens imóveis urbanos e rurais*. Ministério da Justiça, Brasília, 2009. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf>.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. Recurso Especial nº 75.659 SP 1995/0049519-8, Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, 29 ago. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Cautelar nº 4.085, Ministro Ricardo Lewandowski, 13 jan. 2016.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Pós*, São Paulo, v. 16, n. 26, dez. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASTENHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato (Org.). *Regularização Fundiária*. São Paulo: Forense.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres em matéria de propriedade*, p. 141 *apud* FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FACHIN, Luis Edson. *Teoria crítica do direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do § 2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional. *Revista de Direito Agrário*, Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 19, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FAZER moradias não é só construir casa; veja alternativas. *Folha de São Paulo*, 19 jun. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/19/fazer-moradia-nao-e-so-construir-casa-veja-alternativas.htm>>.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo*. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. v. 2. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. A Inconstitucionalidade do art. 1.276 do novo CC e a garantia do direito de propriedade. In: NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade (Coord.). *Revista de Direito Privado*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 18, abr./jun. 2004.

PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das Coisas*. RT Editora, 2008.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Parecer da Procuradoria de Justiça na Apelação nº 4003957-21.2013.8.26.0604, procurador de justiça José Carlos de Freitas, 14 abr. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Agravo de Instrumento nº 2053913-38.2015.8.26.0000, 10ª Câmara de Direito Público, decisão monocrática proferida pelo Relator Marcelo Semer, 28 out. 2015.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SUMARÉ. Comissão Municipal de Acompanhamento da Revisão e Atualização do Plano Diretor. *Município de Sumaré – revisão do Plano Diretor 2006-2016*, maio 2016.

SUMARÉ. Lei Ordinária nº 4.250/06, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://sumare.sislegis.com/legislacao/lei-ordinaria/4250>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VELOSO, Luiza Lins; PEIXOTO, Marina Costa Craveiro; FABER, Rafael de Paula Eduardo. Vila Soma: o descumprimento da função social da propriedade e a possibilidade de regularização fundiária à luz do Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 123-151, jul./dez. 2016.
