

ESPAÇO URBANO: um estudo dos terrenos não edificados no município de Governador Valadares- MG

Regina Coelho Sabino*
Mírian Célia G. de Almeida**

RESUMO

O objetivo deste estudo é compreender se os instrumentos de que dispõe o poder público de Governador Valadares/MG para responsabilizar os proprietários de lotes não edificados são eficientes para coibir a falta de limpeza desses imóveis. O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de outubro de 2001, estabelece diretrizes gerais da política urbana, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (lotes). Portanto, o referido estatuto abriga em sua estrutura instrumentos jurídicos e políticos que devem ser incorporados pelas cidades, numa ação integrada das diferentes esferas do poder público e de toda sociedade, na busca da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Daí a necessidade de o Poder Público, na condução do desenvolvimento, estabelecer regras de natureza principiológica com a participação da sociedade. Ou seja, a cada município cabe adotar e implementar os instrumentos previstos e detalhados na norma, o que implica o exercício de um poder discricionário, com a participação social. Como técnica de pesquisa, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se do poder público municipal. Conclui-se que o poder público municipal de Governador Valadares atua de forma precária e ineficiente no que diz respeito à fiscalização e notificação dos lotes vagos.

PALAVRAS-CHAVE: estatuto da cidade; espaço urbano; instrumentos; política urbana; terrenos não edificados.

ABSTRACT

The aim of this study is to understand whether the instruments available to the public from Governador Valadares / MG to hold the owners of unbuilt lots are effective to restrain the lack of cleanliness of these buildings. The City Statute, Law No 10.257, of October 10, 2001, establishes general guidelines for urban policy, aimed at organizing the full development of the social functions of the city and the property (lots). Therefore, the statute holds in its structure legal and policy instruments that should be incorporated by cities in an integrated action of the different spheres of government and throughout society in the pursuit of social justice and improved quality of urban life. Hence the need for the Government in leading the development, establish rules of nature principled with the participation of society. That is, each municipality adopt it and implement the tools provided and detailed in the standard, which involves the exercise of discretion, with social participation. As a research technique was used for bibliographic and documentary research, taking advantage of municipal government. We conclude that the municipal government of Governador

* Aluna egressa da Fadivale.

** Professora da Fadivale. Mestre em economia aplicada pela UFV-MG.

Valadares acts very precarious and inefficient with regard to monitoring and reporting on vacant lots.

KEYWORDS: status of the city; urban space; tools; urban policy; land unbuilt.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 ESTATUTO DA CIDADE E LEIS COMPLEMENTARES. 2.1 A HISTÓRIA DO ESTATUTO DA CIDADE. 2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE. 2.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. **3 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS.** 3.1 O PLANO DIRETOR. 3.2 AS LEIS COMPLEMENTARES DA CIDADE DE GOV. VALADARES. **4 TERRENOS NÃO EDIFICADOS EM GOVERNADOR VALADARES.** 4.1 DADOS DO MUNICÍPIO. 4.2 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS. **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.**

1 INTRODUÇÃO

Este estudo contempla o tema “Espaço urbano: um estudo dos terrenos não edificados no município de Governador Valadares/MG”. Esta questão repercute enfaticamente em todo o âmbito social, uma vez que o direito à cidade fundamenta-se na função social da propriedade em que é direito difuso, preconizando a meta fundamental da república Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

Isso implica dizer que o alcance desses direitos reflete, assim, uma sociedade ideal, ou pelos menos mais justa, no que se refere às relações entre o Poder Público e o cidadão. Portanto, é clara a necessidade de transformar esses objetivos em realidade.

Neste contexto, a questão problema que orienta a pesquisa é a seguinte: os instrumentos de que dispõe o município de Governador Valadares/MG para responsabilizar os proprietários de lotes não edificados, deixados ao abandono, são eficientes para coibir tal negligência?

Nesse sentido, o estudo trabalha com a hipótese de que apesar da Lei n. 10.257/01 ser considerada uma norma inovadora, juntamente com a Lei n. 3.859/93 - Código de Obras e Edificações - são grandes os desafios para o alcance de sua aplicabilidade, ou seja, no caso em estudo, fazer com que os proprietários ou possuidores de terrenos particulares e públicos não edificados, localizados em área

urbana, mantenham seus lotes limpos, com calçadas e muros, cumprindo assim a função social do imóvel.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é compreender se os instrumentos de que dispõe o poder público de Governador Valadares/MG para responsabilizar os proprietários de lotes não edificados são eficientes para coibir a falta de limpeza desses imóveis.

De forma mais específica, pretende-se descrever o Estatuto da Cidade e leis municipais, bem como identificar os instrumentos para responsabilizar os donos dos terrenos e apresentar dados que revelam a atuação do poder público em prol do cumprimento das leis.

O interesse pelo tema reside no empenho de buscar maiores entendimentos nessa área, entendendo que ainda são grandes as discussões acerca da propriedade urbana para desempenhar a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios. Dessa maneira, busca-se com esta investigação identificar no conjunto de leis que define os padrões de legalidade da função social da propriedade, prevista na Constituição de 1988, se os instrumentos de que dispõe o município de Governador Valadares/MG para responsabilizar os proprietários de lotes vagos são eficientes.

Assim, além de responder uma inquietação pessoal, por conviver de certa forma, com terreno não edificado no cotidiano, este estudo possibilitará reflexões acerca de meios que possam solucionar os problemas causados pelos lotes vazios, visando o cumprimento do próprio objetivo do urbanismo, qual seja o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas condições básicas de sobrevivência, o dever de legislar sobre diversos aspectos, mormente quanto à ocupação do espaço urbano.

Nessa perspectiva, justifica-se a presente pesquisa, por subsidiar conhecimentos que contemplem os problemas locais, de modo a propiciar reflexões sobre a atuação do Poder Público em garantir os direitos tão difundidos pela Constituição Federal.

O método proposto é o dedutivo, pois o raciocínio a ser concretizado partiu da análise do pensamento dos doutrinadores e aplicadores do direito, por intermédio da dedução de se chegar à demonstração do tema a ser defendido e o seu por quê.

Conforme Pasold (2000, p. 85), consiste em estabelecer uma “formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar esta formulação. [...] é a forma lógico comportamental-investigatória na qual se baseia o pesquisador para buscar os resultados que pretende alcançar”.

Como técnica aplicada, destaca-se a da pesquisa bibliográfica, consistente na pesquisa e colheitas de documentações indiretas presentes em fontes primárias (norma jurídica, etc.) e secundárias (doutrinas, artigos, revistas, etc.) que versam sobre a matéria. Para complementar o estudo, utilizar-se-á pesquisa documental, valendo-se do poder público municipal.

O texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. O capítulo dois descreve o Estatuto da Cidade, destacando a Função Social da Cidade e a Função Social da Propriedade. O capítulo três identifica os instrumentos jurídicos para responsabilizar os donos dos terrenos, bem como as Leis Complementares da cidade de Governador Valadares/MG. O capítulo quatro apresenta os dados que revelam a atuação do poder público em prol do cumprimento das leis. Finalmente, as considerações finais são apresentadas no capítulo cinco.

2 O ESTATUTO DA CIDADE

2.1 A HISTÓRIA DO ESTATUTO DA CIDADE

A história do Estatuto da Cidade, afirma Maricato (2010), remete à primeira metade do século XX. Foram várias décadas de um processo acirrado de embates e de idas e vindas com a confrontação de interesses divergentes. Nesse processo, a autora destaca a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações e profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas, reacendendo a questão urbana e reivindicando a função social da propriedade.

Boeira, Santos e Santos (2009) afirmam que na década de 1980, a bandeira da reforma urbana se diversificou e outras questões além da moradia passaram a fazer parte desse movimento, já que o Brasil se apresentava muito mais urbanizado e complexo do que no início do movimento. A mobilização pela reforma urbana acabou desembocando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em 1987. Foi entre meados e o fim da década de 1980 que o movimento pela reforma urbana passou a ter uma concepção progressista.

De acordo com Souza (2002, p. 158):

Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades.

Segundo o autor acima citado, o MNRU diferencia suas propostas das que se limita a simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, estética e ordem do que com a justiça social. Reconhece, também, o autor, a necessidade de uma abordagem interdisciplinar no que se refere ao planejamento urbano, um diálogo entre múltiplos especialistas, sob um enfoque crítico e democrático-participativo.

Sustentam Boeira, Santos e Santos (2009), que os diversos movimentos sociais existentes no Brasil, especialmente o MNRU, ganharam nova visibilidade pública no período pré-constituente e todos conseguiram, na íntegra ou parcialmente, inserir suas propostas e reivindicações na Constituição Federal de 1988. Uma das maiores conquistas da mobilização social daquele período foi à inserção dos arts. 182 e 183, no capítulo II (política urbana), do título VII (ordem econômica e financeira) na Constituição Federal. Todavia, da inserção dos arts. 182 e 183 na CF, da sua previsão constitucional até a edição da lei regulamentadora da "política urbana" passaram-se 11 anos. Somente em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho -, que regulamentou os principais instrumentos jurídicos e políticos de intervenção urbana (arts. 182 e 183 da CF), estabelecendo "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º).

Foi criado o Fórum pela Reforma Urbana, por ocasião do processo de conquista da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos. Assim, o Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Constitucional. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade. (MARICATO, 2010).

De acordo com Medauar e Almeida (2004, p. 42), o Estatuto da Cidade:

[...] veio preencher uma condição de executoriedade das normas contidas nesse capítulo da Constituição Federal, sobretudo no art. 182, uma vez que o art. 183, igualmente disciplinado por esta Lei, já poderia entender-se autoexecutável. [...] O EC é instrumento legal que visa combinar a gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, além de introduzir um novo conceito de gestão urbana, objetivando a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia e o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.

Segundo Boeira, Santos e Santos (2009), o Estatuto da Cidade mantém os princípios básicos estabelecidos na Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público.

Para Dallari e Ferraz (2010), o Estatuto da Cidade é, sem dúvida, uma das mais importantes e inovadoras leis das que recentemente entraram em vigor no país, como parte de um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica, da Administração Pública, da sociedade e dos costumes, de que são

marcos exponenciais a Leis Federais de Processo Administrativo (Lei n. 9.784, de 29.11.1999) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4.4.2000). Partindo de uma matriz constitucional, regradora da política urbana, o EC assume como pilar de sua normatividade, uma corajosa redefinição da função social da propriedade, outorgando-lhe contornos firmes e consequentes.

2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

De acordo com o art. 182, *caput*, da Constituição Federal, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes. Significa realizar as funções de habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana. O pleno desenvolvimento dessas funções deve ser compreendido como o direito à cidade. Por outro lado, a função ambiental da cidade, apesar de não expressa em nenhum dispositivo legal, depende-se dos preceptivos constitucionais de garantia e bem estar aos habitantes da cidade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida consoante art. 225, *caput* da CF/88 (ROCHA, 2000).

O Estatuto da Cidade afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*), de modo a garantir o “direito das cidades sustentáveis” (incisos I, V, VIII e X) (BRASIL, 2010).

Desse modo, a cidade como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), informa Sundfeld (2010, p. 54):

Suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (cidade) e das partes (cada

propriedade em particular). [...] isso será feito por meio da ordenação. Parte-se da idéia de que sem política urbana o crescimento urbano é desordenado e distorcido (inciso IV).

A política urbana apresenta-se, assim, como indispensável para implantar a ordem que permitirá o pleno desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Sundfeld (2010) esclarece que a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve levar à fruição individual das vantagens dela decorrentes. É claro que, afirma o autor, tratando-se de direitos coletivos, sua adequada proteção depende da disponibilidade de instrumentos de tutela dessa classe de direitos. Isso explica a preocupação do Estatuto da Cidade em, de modo, expresso, incluir a ordem urbanística como bem suscetível de defesa pela ação civil pública. O direito à cidade sustentável - primeira diretriz do art. 2º do EC - é, portanto, o direito a uma certa ordem urbanística, passível de tutela judicial coletiva.

2.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Antes de analisar a Função Social da Propriedade, vale definir, analiticamente, a propriedade, como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha” (DINIZ, 2008, p. 114).

Esses seus elementos constitutivos, segundo Pereira (1978, p. 90-91 apud DINIZ, 2008, p. 114) correspondem:

Ao jus utendi, fruendi e abutendi e a rei vindicatio dos romanos. A propriedade não é a soma desses atributos, ela é direito que compreende o poder de agir diversamente em relação ao bem, usando gozando ou dispondo dele. Esses elementos podem concentrar-se num só indivíduo, caso em que a propriedade é plena, ou desmembrar-se, quando se transfere a outrem um de seus atributos, como a constituição do direito real de usufruto, em que o proprietário tem o domínio eminente, embora o uso da coisa passe ao conteúdo patrimonial de outra pessoa, que terá o domínio

útil. O proprietário poderá até perder a disposição do bem, por força da inalienabilidade oriunda de lei ou de sua própria vontade.

O conceito de direito de propriedade para Beznos (2010, p. 118) é “dinâmico, variando no tempo e no espaço, com maior ou menor extensão, conforme concepções filosóficas, econômicas e político-sociológicas que no plano da elaboração formativa o informam”.

A Constituição de 1988 assegura o direito de propriedade, como se lê do inciso XXII do seu art. 5º, colhendo-se dos incisos XXIII e XXIV, subsequentes, importantes diretrizes, que em conjunto com outras regras estabelecem o perfil constitucional do direito de propriedade (BRASIL, 2006).

Com efeito, estabelece o inciso XXIII que a propriedade atenderá à sua função social, enquanto o inciso XXIV comete à lei a disciplina do procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, definindo desde logo que a mesma deve verificar-se mediante justa e prévia indenização em dinheiro (BEZNOS, 2010).

O Estatuto da Cidade nasceu para regulamentar os preceitos constitucionais sobre a Função Social da Propriedade. Portanto, merece ser louvado, posto que é um garantia fundamental do Estado brasileiro e essa regulamentação que deve ser usada de forma a propiciar oportunidades a todos, no exercício da cidadania e no respeito à dignidade humana.

O direito à cidade fundamenta-se na função social da propriedade, que segundo a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos deputados, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis (2005, p. 32 apud GRANZIERA, 2009, p. 484) “é direito difuso, preconizando a meta fundamental da república Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis”.

Isso implica dizer que o alcance desses direitos reflete, assim, uma sociedade ideal, ou pelos menos mais justa, no que se refere às relações entre o Poder Público e o cidadão. Portanto, é claro a necessidade de transformar esses objetivos em realidade.

Esclarece Granziera (2009) que o alcance da função social da propriedade, passa por uma imbricada rede de poder, interesses, conflitos sociais, disponibilidade de recursos financeiros, entre outros fatores. Dessa forma, a diretriz a serem

observadas na busca da cidade sustentável envolve questões que extrapolam o tema ambiental.

Segundo Barreto (2005), atualmente, nossa *Lex Fundamental*, além de inserir a função social da propriedade no capítulo concernente a direitos e garantias individuais, plasma-o como princípio de ordem econômica, subdividindo seus efeitos conforme seja a propriedade urbana ou rural, o que configura uma inovação da Constituição vigente. Neste contexto, afirma o autor, foi desenhado o novo Código Civil, em especial seu art. 1.228, ao prever, em parágrafos inovadores, a função social da propriedade.

Para Venosa (2002) a propriedade assume uma nova perspectiva no novo Código Civil, seu sentido social. Nesse sentido a redação do art. 1228, § 2º é determinante ao proibir atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, utilidade ou vantagem e sejam motivados pela intenção de prejudicar outrem.

De importante redação, o § 1º estabelece que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2009, p. 260).

Também digno de transcrição o § 2º: "São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem" (BRASIL, 2009, p. 260). Assim, tais disposições vêm conformar-se de acordo com os princípios fundamentais da nova Lei Civil, em especial o Princípio da Socialidade.

Nas palavras de Reale (2002):

É constante o objetivo do Código Civil no sentido de superar o manifesto caráter individualista da Lei vigente, feita para um país ainda eminentemente agrícola, com cerca de 80% da população no campo. Hoje em dia, vive o povo brasileiro nas cidades, na mesma proporção de 80%, o que representa uma alteração de 180 graus na mentalidade reinante, inclusive em razão dos meios de comunicação, como o rádio e a televisão. Daí, o predomínio do social sobre o individual.

Observa-se aí claramente a inserção da propriedade nas limitações exigidas pelo bem da sociedade, o que não deixa de afigurar-se como uma manifestação mais palpável da própria publicização do Direito Civil. Ou seja, fica claro que qualquer que seja a propriedade, deverá direcionar-se para o bem comum. Sempre haverá função social da propriedade, mais ou menos relevante, porém a variável instala-se no tipo de destinação que deverá ser dado ao uso da coisa. Outro ponto importante consubstancia-se em considerar-se a função social como um objetivo ao direito de propriedade, isto é, algo que lhe é exterior, ou um elemento desse mesmo direito, um requisito intrínseco necessário à sua própria existência. Portanto, a função social da propriedade é parte integrante da propriedade: em não havendo, a propriedade deixa de ser protegida juridicamente, por fim, desaparecendo o direito (BARRETO, 2005).

Nesse sentido, manifesta-se Silva (1999, p. 286): "a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens".

Quando uma Constituição Federal de um país determina que uma instituição, como a propriedade, tenha uma função social, esta determinação torna-se um princípio. A nossa Carta Magna de 1988 acatando o texto de 1967 dispôs em seu art. 170 que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, o princípio da função social da propriedade. Considerando assim a função social como princípio constitucional, é importante entender o alcance deste termo a fim de que não só a propriedade, como a cidade como um todo atenda o que preceitua nossa Legislação Suprema. (PINHEIRO e COSTA, 2006).

Sendo assim, não há que se falar em propriedade sem que tal direito esteja imbuído de uma destinação - ou função social, elemento este integrante e necessário para sua própria existência. Qualquer tentativa de utilizar-se deste direito para fins egoísticos e danosos à coletividade deverá ser prontamente cerceada (BARRETO, 2005).

Portanto, a ideia de **função social da propriedade emerge como o dever do proprietário de atender a finalidades relacionadas a interesses protegidos por lei**. Por exemplo, quando a lei prevê sanções ao dono de um imóvel não

edificado por deixá-lo abandonado e sujo, quer dizer que na condição de proprietário ele tem o dever de colaborar com um objetivo que é de não prejudicar o meio ambiente legalmente protegido e o bem-estar coletivo.

A cidade de Governador Valadares/MG não foge a essa problemática. Sendo assim, a perspectiva desta pesquisa identificar a responsabilidade pela limpeza de lotes vagos e se realmente os proprietários desses imóveis estão cumprindo com suas obrigações conforme dispõem as legislações vigentes.

Sendo a jurisprudência um conjunto de julgados de um ou vários tribunais, ou entendimento dominante nos tribunais sobre determinada matéria, vale relacionar, algumas correntes jurisprudenciais em relação a lotes vagos.

Para melhor elucidação, transcreve-se parte do voto do relator Des. Silas Vieira sobre a responsabilidade do município de Uberlândia, em 2011, quando do julgado do Recurso Ordinário do processo n. 1.0702.08.528256-5/002(1) Numeração Única: 5282565-65.2008.8.13.0702, a saber:

NÚMERO DO PROCESSO: 1.0702.08.528256-5/002(1) NUMERAÇÃO ÚNICA: 5282565-65.2008.8.13.0702 PRECISÃO: 100. RELATOR: DES.(A) SILAS VIEIRA. DATA DO JULGAMENTO: 10/02/2011 DATA DA PUBLICAÇÃO: 05/04/2011. EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINAR DE OFÍCIO - NÃO CONHECIMENTO DO REEXAME NECESSÁRIO - RECURSO VOLUNTÁRIO - MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE LIMPEZA DE LOTES VAGOS - RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO DE DANOS MORAIS COLETIVOS - CABIMENTO. - **Cabe ao Município a obrigação de organizar o sistema de limpeza dos lotes vagos de propriedade particular.** - A responsabilidade da administração pública pela *'faute du service'* é subjetiva e está subordinada à prova dos danos e do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso. - A indenização de danos morais coletivos é viável quando evidenciada a lesão da esfera moral da coletividade. **Súmula:** NÃO CONHECERAM DO REEXAME NECESSÁRIO. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO, VENCIDA A VOGAL, EM PARTE. Acórdão: Inteiro Teor (MINAS GERAIS, 2011a, p. 1, grifo nosso).

Descreve-se também o voto do relator Des. Schalcher Ventura, em 2004, a saber:

NÚMERO DO PROCESSO: 1.0024.02.724094-4/001(1) NUMERAÇÃO ÚNICA 7240944-61.2002.8.13.0024 PRECISÃO: 29. RELATOR: Des.(a) SCHALCHER VENTURA Data do Julgamento: 27/05/2004 Data da

Publicação: 18/06/2004 Ementa: AÇÃO DE COBRANÇA – EXECUÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE SERVIÇOS DE CAPINA, COLETA E REMOÇÃO DE LIXO, EM LOTES VAGOS – AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO – IMPRESCINDIBILIDADE – OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. **A execução, pelo poder público, de serviços de capina, coleta e remoção de lixo em lotes vagos de propriedade particular deve ser precedida da notificação do proprietário do imóvel, em observância do princípio da legalidade.** Súmula: DERAM PROVIMENTO. Acórdão: Inteiro Teor (MINAS GERAIS, 2011b, p. 1, grifo nosso).

Ressalta-se o voto do Des. Wander Marotta, em 2010, sobre a má conservação de lotes vagos no município de Belo Horizonte/MG, sendo:

NÚMERO DO PROCESSO: 1.0024.08.998997-4/001(1). NUMERAÇÃO ÚNICA: 9989974-77.2008.8.13.0024. PRECISÃO: 22. RELATOR: Des.(a) WANDER MAROTTA. Data do Julgamento: 22/06/2010. Data da Publicação: 09/07/2010. Ementa: **AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL - MULTA ADMINISTRATIVA INSCRITA EM DÍVIDA ATIVA - MÁ CONSERVAÇÃO DE LOTES VAGOS - LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.** - A personalidade jurídica da SLU não se confunde com a do ente político do qual faz parte e reúne condições de responder por seus atos. - Se na data do ajuizamento da ação anulatória de débito fiscal, o débito já havia sido inscrito em dívida ativa pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, é clara a legitimidade do Município para figurar no pólo passivo da relação processual. - Observadas corretamente todas as etapas do processo de fiscalização, é legítima e regular a aplicação de penalidades pela má conservação de lotes vagos. Súmula: DERAM PROVIMENTO PARCIAL. Acórdão: Inteiro Teor (MINAS GERAIS, 2011c, p. 1, grifo nosso).

Descreve-se o voto do Des. Jarbas Ladeira sobre a cobrança de serviços de limpeza e capinas em lotes mal conservados, em 2003, a saber:

NÚMERO DO PROCESSO: 1.0000.00.340577-6/000(1) NUMERAÇÃO ÚNICA: 3405776-28.2000.8.13.0000. PRECISÃO: 22. RELATOR: Des.(a) JARBAS LADEIRA. Data do Julgamento: 19/08/2003. Data da Publicação: 03/10/2003 Ementa: Ação ordinária de cobrança - Autarquia municipal - Cobrança de serviços de limpeza e capina realizados em lotes mal conservados - Ausência de prévia notificação do infrator - Inobservância do princípio do devido processo legal - Verba honorária. **Caracterizada a ausência de notificação do proprietário dos imóveis para promover a limpeza e capina dos lotes vagos, é de se julgar extinto o feito**, por falta de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (art. 267, IV, do CPC). A verba honorária deve ser fixada de acordo com a apreciação equitativa do Juiz, atendidos os parâmetros fixados pelo § 3º, ambos do art. 20, do CPC, ou seja, observado o grau de zelo do profissional e a natureza da causa. Apelo do Réu provido para

aumentar os honorários, retificando-se o dispositivo da sentença para extinção do processo, sem apreciação do mérito, por falta de pressuposto para formação e desenvolvimento válido do processo (art. 267, IV). Súmula: EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADO O SEGUNDO RECURSO. DERAM PROVIMENTO AO PRIMEIRO. DE OFÍCIO RETIFICARAM O DISPOSITIVO DA SENTENÇA. Acórdão: Inteiro Teor (MINAS GERAIS, 2011d, p. 1, grifo nosso).

Mediante os julgados apresentados, observa-se que os magistrados analisam os casos concretos exigindo a função social da propriedade, como princípio constitucional, observado a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

3 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

3.1 O PLANO DIRETOR

De acordo com Séguin (2006, p. 257), instrumentos são “medidas, meios e procedimentos pelos quais o Poder Público executa a política ambiental tendo em vista a realização concreta do seu objetivo”. Ou seja, a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 9º, Lei n. 6.938/1981)

Cabe à Constituição Federal, como lei fundamental, traçar o conteúdo e limites da ordem jurídica. Nos regimes constitucionais modernos, como por exemplo, o português, o espanhol, o brasileiro (1988) e o colombiano, a proteção do meio ambiente, embora sem perder seus vínculos originais com a saúde humana, ganha identidade própria, porque é mais abrangente e compreensiva. Nessa nova perspectiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico *per accidens* (por acidentes), e é elevado à categoria de bem jurídico *per se* (por si mesmo), isto é, com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica como é o caso da saúde humana (MILARÉ, 2001).

Em relação à repartição de competências desenhadas pela Constituição de 1988, são discriminadas as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase para o que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, já que boa parte da

matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada concomitantemente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Essas competências desdobram-se em dois segmentos: as competências administrativas (art. 23) (ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do exercício do seu poder de polícia; as competências legislativas (art. 24), que tratam do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos (MILARÉ, 2001).

Portanto, a CF conferiu à Constituição Municipal, tradicionalmente como Lei Orgânica, a competência sobre organização política, jurídica e administrativa do território municipal. Esta competência abrange a definição da política urbana. No âmbito local, com a obrigatória participação da comunidade (art. 29, XII, CF/1988), pode o município implementar sua política urbana, conseqüentemente seu Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, a fim de perseguir seus anseios, abriga em sua estrutura instrumentos jurídicos e políticos que devem ser incorporados pelas cidades, numa ação integrada das diferentes esferas do poder público e de toda sociedade, na persecução da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana (PINHEIRO e COSTA, 2006).

Afirmam Dallari e Ferrari (2010) que a grande novidade trazida pelo Estatuto da Cidade está exatamente na criação de instrumentos que possibilitarão uma intervenção mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano. Com isto espera-se alcançar, pelo menos, dois objetivos: mitigar a especulação imobiliária e fazer com que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social.

A efetividade dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade depende de sua inclusão nos Planos Diretores municipais para que possa ser regulamentada a sua aplicação.

Nesse sentido, 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.

Isso significa uma importante preocupação com o meio ambiente nas discussões relativas às cidades, em nível de norma geral, afirma Granziera (2009).

Argumenta Rolink (2001, p. 119) que:

O Estatuto da Cidade na medida em que estabelece regras gerais a gestão dos municípios, ao invés de declarar a crença em um suposto planejamento urbano racional e salvador e desafiar um receituário dos passos e instrumentos que garantem uma cidade perfeita e sem conflitos, estabelece de forma clara e aberta formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão, planejamento e política.

Com isso, a autora quis dizer que, o texto apresenta o amadurecimento dos agentes técnicos, sociais e políticos diante dos desafios da gestão da cidade brasileira.

Também, o Estatuto da Cidade prevê o controle social, garantindo a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil na aplicação dos instrumentos fixados no art. 4º § 3º, ou seja, que o Poder Público publique as despesas efetuadas, de forma que toda a população tenha acesso a esse tipo de informação e, no § 4º, I prevê a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, construindo essa uma obrigação dos Poderes Executivos e Legislativos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, § 1º, estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e determina que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que, todavia é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e nas demais hipóteses mencionadas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2006).

Essa obrigatoriedade já era prevista no art. 8º da Lei n. 6.766, de 19/12/1979, que regulamentou o parcelamento do solo urbano, para municípios com mais de 50.000 habitantes. A inexistência da obrigatoriedade de Plano Diretor para municípios com população inferior não exclui o dever do Poder Público de cumprir os princípios elaborados pelo ordenamento, ou mesmo a possibilidade jurídica de serem elaborados, apenas deixam de constituir improbidade administrativa a sua não-elaboração. O Plano Diretor, como densificação do princípio da prevenção, é

uma reação contra a espontaneidade do desenvolvimento, trocando-se o improvisado pela técnica e o planejamento (SÉGUIN, 2006).

Sustenta Granziera (2009, p. 496), conforme estabelece o Estatuto da Cidade, “o Plano Diretor é o instrumento catalisador das condições de vida desejada pelos habitantes. Trata-se do produto de uma negociação pública, em que habitantes definem o que desejam para sua cidade”.

Portanto, será no Plano Diretor, que deverão estar contidas as implementações, possibilitando a sua concretude e eficácia, no ensejo de que toda a coletividade se beneficie do potencial da cidade.

Assim, sem perder o caráter municipalista, o Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do Plano Diretor, estabelecida genericamente na Constituição de 1988.

Carvalho (2001, p. 131) esclarece que:

Somente através do Plano Diretor é que se define, assim, a função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no Plano Diretor é que podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Portanto, com o Estatuto da Cidade, apesar de a inviolabilidade da propriedade privada não ser ferida, oferecem-se instrumentos que, casos instituídos, possibilitam atribuir-lhe função social.

Observa-se, então, que a centralidade no Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade permanece reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele articula uma série de outros instrumentos, ampliando suas possibilidades de êxito. De um lado, situam-se as peças orçamentárias, especialmente aquelas introduzidas pela Constituição, quais sejam, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, para que o perfeito ajuste possa permitir a viabilidade financeira do Plano Diretor (CARVALHO, 2001).

Nesse sentido, afirma Carvalho (2001), para que o procedimento geral que se propõe seja adotado, portanto, consiste na reunião articulada e integrada da política,

do planejamento e do Plano Diretor, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializará, no momento presente, na forma do plano diretor.

O Plano Diretor deve, pois, ser entendido não apenas como um instrumento de gestão urbana e ambiental, mas, sobretudo como o processo compreensivo e participativo no qual pode se dar o enfrentamento dos diversos conflitos existentes acerca do uso e ocupação do solo urbano e de seus recursos (GRANZIERA, 2009).

Portanto, é preciso atentar para o significado do Plano Diretor como instrumento de intervenção pública. Num esforço para sua decodificação, pode-se entender por plano a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por *diretor*, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados (CARVALHO, 2001).

Em verdade, o Plano Diretor para atingir realmente seus objetivos, afirma Séguin (2006) necessita adotar um critério abrangente, ligado a um conjunto articulado de medidas e providências que se constituem num processo de planejamento permanente, dinâmico e integrado, que pode ter um começo, mas não um fim, pois evolui com as necessidades do assentamento.

Dessa forma, assegura Séguin (2006, p. 274), o Plano Diretor, revisto sob o crivo do critério de eficiência:

É o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico, ambiental administrativo, com a participação da coletividade local. Esta participação é essencial para definir os objetivos de cada municipalidade, orientar as Políticas Públicas e as atividades privadas que afetam a coletividade.

Assim, a cada município cabe adotar e implementar os instrumentos previstos e detalhados no Plano Diretor, o que implica o exercício de um poder discricionário, com a participação social.

Cabe ressaltar que para cumprir sua finalidade, o Plano Diretor depende de consistência em seu conteúdo e vontade política para sua execução.

Salme (2006, p. 101), sustenta que:

A fluência das relações de mercado torna as municipalidades sujeitas a interesses capitalistas que resultam na esgotabilidade dos recursos e põe em risco a preservação dos sistemas naturais. O Plano Diretor, ao invés de muito genérico e altamente abstrato, a exemplo dos atualmente existentes, deveria conter elementos mais precisos e capazes de combater tais práticas lesivas ao meio ambiente.

Nesse sentido, as regras estabelecidas devem ser claras e objetivas, pois normas muito genéricas não propiciam o seu cumprimento, e dão fundamento à sua não-aplicação por parte dos administradores, afirma Granziera (2009).

Na cidade de Governador Valadares/MG, o Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar n. 095, de 27 de dezembro de 2006, fundamentado no Estatuto da Cidade, por entender a necessária função social da propriedade. Assim, em relação ao espaço urbano, tema em estudo, esta Lei Complementar rege a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, através do exercício eficaz da fiscalização e da observância das normas contidas na CF e na legislação federal, estadual e municipal, para que garanta o bem-estar físico e ambiental das zonas urbanas de sua utilização compatível com as normas urbanísticas (GOVERNADOR VALADARES, 2006).

Assim, o Plano Diretor - Lei Complementar n. 095/2006 - Governador Valadares/MG, tem dentre os seus objetivos: a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer a todos os cidadãos de Governador Valadares; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais; o planejamento do desenvolvimento físico, econômico e populacional da cidade evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

O objetivo do Sistema Municipal de Planejamento Urbano é coordenar, articular e melhorar a eficácia das ações do Executivo Municipal. Os órgãos

responsáveis são: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Os agentes integrantes são administração superior da prefeitura, órgãos de planejamento das outras secretarias da prefeitura e das entidades da administração indireta da prefeitura, conselhos criados por lei, outras instituições públicas e privadas que interferem no espaço urbano de Governador Valadares (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

Cabe à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação a responsabilidade pela implantação e gestão da Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana, além de manter, assessorar e subsidiar o CMDU, órgão de natureza consultiva e de apoio à fiscalização. Ele auxilia o poder público nas questões urbanas e ambientais do Município. É definido no Plano Diretor a ser mapeada posteriormente a área de recuperação urbanística e fundiária que corresponde às áreas ocupadas irregularmente pela população de baixa renda, devendo ser objeto prioritário de investimento do setor público. O Poder Público Municipal deve promover também a remoção da população assentada em área de risco; realizar obras de contenção de encostas e de urbanização de áreas de ocupação precária (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

No tocante à Política Habitacional, são diretrizes específicas, dentre outras: atualizar a Política Municipal de Habitação e criar mecanismos de implementá-la; delimitar áreas para a implantação de programas habitacionais de interesse social, integrando na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano a Zona Habitacional de Interesse Social; desenvolver projetos de urbanização e efetivar a regularização fundiária; atualizar o cadastro e a delimitação das Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS); estimular a produção de moradias populares; efetivar a remoção da população assentada sobre área de risco e insalubre; promover a implantação de planos, programas e projetos, por meio de cooperativas habitacionais; promover a participação da população interessada; oferecer assistência técnica e disponibilizar planta genérica de projeto de arquitetura à população de baixa renda. (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

É diretriz da Política Ambiental, dentre outras: compatibilizar a ocupação urbana com o sítio físico, mapear as áreas de risco no que diz respeito à instabilidade de encostas e baixadas sujeitas à inundação. São diretrizes para os Distritos e Zona Rural do Município, dentre outras: incluir no Programa, remover as

famílias que estão vivendo em áreas de risco ou impróprias para ocupação humana; regularizar as áreas públicas invadidas. São instrumentos de regularização urbanística e fundiária: concessão do direito real de uso (usado quando áreas públicas são ocupadas por habitação de baixa renda ou mediante contrato e condições estabelecidas em lei municipal específica), concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001), usucapião e regularização urbanística e fundiária nas áreas de interesse social (Deverá integrar o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social). As ações de regularização urbanística e fundiária deverão ser prioritárias nas ZHIS (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

3.2 LEIS COMPLEMENTARES DA CIDADE DE GOVERNADOR VALADARES REFERENTES AOS TERRENOS NÃO EDIFICADOS

a) Lei Complementar n. 4/93 - o uso do solo

No município de Governador Valadares/MG a Lei Complementar n. 4/1993 dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Esta Lei estabelece as regras para o uso e a ocupação do solo aplicável às zonas urbanas do município de Governador Valadares delimitadas pela Lei Municipal de Perímetro Urbano. Trata como áreas passíveis de regularização aquelas não incluídas as áreas de risco, ocupadas por população de baixa renda, onde caberá à Prefeitura desenvolver programas para promover a regularização fundiária ou a remoção de população assentada exclusivamente sobre áreas de risco. A zona Residencial que se caracteriza por atender população de baixa renda e sujeitas à regularização urbanística e fundiária, constituída por lotes pequenos, é a ZR1. No entanto ela não apresenta diferenças significativas nos parâmetros edilícios dos demais zoneamentos residenciais. Na Zona de Expansão Urbana (ZEU) poderá ser permitido parcelamento para implantação de programa habitacional de interesse social, de iniciativa da Prefeitura, desde que aprovado pelo órgão competente e pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

No Capítulo V, Disposições Gerais, art. 54 da Lei Complementar n. 4/1993 consta que as penalidades aplicáveis pelo descumprimento desta Lei são as

definidas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), no Código de Obras e Edificações e na Lei de Proteção Ambiental (Lei n. 9.605/1998). (GOVERNADOR VALADARES, 2010b). O solo é fundamental para a preservação de um ecossistema dinâmico e de muitas funções ecológicas. Atividades humanas também dependem dele, como a agricultura.

Para Granziera (2009) o solo constitui um dos recursos naturais definidos pela Lei n. 6.938/1981. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo, entre outros, o princípio da racionalização do seu uso. Usar o solo com racionalidade, assim como qualquer recurso ambiental, tem a ver com não causar dano, garantindo que ele continue a gerar os benefícios que propicia. Assim, o parcelamento do solo urbano, regido pela Lei n. 6.766/1979, estabelece normas gerais sobre a matéria e conduz a ocupação do solo de modo a proteger a população dos acidentes que decorrem do mau uso do solo.

Afirma Séguin (2006, p. 262):

O uso do solo envolve conflitos jurídicos e políticos de competência. Trata-se de um processo dinâmico, submetido a constante pressão dos agricultores, empreendedores e ecologistas, ante a batalha travada entre a natureza, que tenta impor limites, e a tecnologia, que tenta superá-los. No uso do solo, as leis também são complexas, envolvendo a competência municipal, quando se trata de matéria edilícia, ou estatal quando se está diante do fenômeno da conurbação e de zoneamento industrial.

Portanto, a competência sobre o uso do solo urbano é municipal e deverá ser regulamentado por lei específica, de modo a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura (SÉGUIN, 2006).

b) Lei n. 3.859/1993 - Código de Obras e Edificações

A Lei n. 3.859, de 30 de dezembro de 1993, institui o Código de Obras e Edificações do Município de Governador Valadares, estabelecendo normas que disciplinam a elaboração de projetos, a execução de obras e suas instalações, em seus aspectos técnicos, estruturais e funcionais, nas zonas urbanas de território

municipal, assim definida na Lei Municipal do Perímetro Urbano (GOVERNADOR VALADARES, 2010a).

Em seu art. 47, os **terrenos não edificados**, situados em vias pavimentadas, **deverão ser vedados com muros de alvenaria ou cercas vivas**. Também, em seu art. 48, os proprietários dos imóveis que tenham frente para logradouros públicos pavimentados, são obrigados a pavimentar e manter em bom estado os passeios, em frente de seus lotes.

Assim, as penalidades contidas nesta Lei se encontram no art. 167 em que institui a **multa imposta** pela prefeitura, à vista do Auto de Infração, lavrado por fiscal, que registrará a ocorrência.

c) Lei n. 4.295, de 11 de setembro de 1996

Esta lei modifica a Lei n. 3.665, de 30 de dezembro de 1992, que disciplina o poder de polícia administrativa do município de Governador Valadares, acrescentando mais um artigo na seção III da referida lei:

Art.1º **Os proprietários de terrenos** edificados ou **não**, que não os mantiverem limpos, serão **notificados** pela Prefeitura Municipal a fazê-lo no prazo de 48(quarenta e oito) horas.

§ 1º Compreende-se como terreno edificados ou limpos os seguintes:

I - Sem entulho de qualquer natureza;

II - sem lixo de qualquer natureza;

III - com vegetação não cultivada inferior a 1,00m(um metro);

§2º Compreende-se nas disposições desta Lei os imóveis abandonados, não cultivados ou arruinados.

Art.2º **A pedido expresso do interessado**, protocolado no prazo fixado no artigo anterior, a Prefeitura Municipal poderá conceder-lhe até 15 (quinze) dias para a conclusão dos serviços.

Art.3º Se no prazo da notificação ou da prorrogação o proprietário não providenciar a execução ou conclusão dos serviços, a Prefeitura Municipal o fará, diretamente ou por terceiros, **cobrando do infrator o preço respectivo, acrescido de multa prevista nesta Lei**.

§1º Concluída a execução dos serviços, a Prefeitura Municipal instruirá o procedimento com a fatura e a guia de recolhimento, aguardando que o devedor efetue o pagamento, acrescido da multa legal, no prazo de 10 (dez) dias.

§2º Decorrido o prazo, o **débito será inscrito na Dívida Ativa**, na forma da legislação em vigor.

Art. 4º Caso haja oposição do **proprietário dificultando ou impedindo a ação do Poder Público, será requisitada força policial** para assegurar a execução dos serviços.

Art. 5º Recusando-se o proprietário a **receber ou assinar a notificação** de que se trata esta Lei, o fiscal deverá certificar circunstanciadamente esta recusa.

Art. 6º Encontrando-se o proprietário em local incerto e não sabido, e esgotados os meios para sua localização, **a notificação será feita pela indicação fiscal**, por edital, publicado uma vez no Órgão Oficial de divulgação dos atos do Município, e em jornal local de circulação diária.

Art. 7º A multa será cobrada conforme valores constantes no IPTU do imóvel.

Art. 8º Compete à Prefeitura Municipal baixar os atos necessários à execução desta Lei.

Art.9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art.10 Revogadas as disposições em contrário (GOVERNADOR VALADARES, 2010c, grifo nosso).

Como se observa, a lei prevê procedimentos a serem observados como forma de proporcionar uma cidade sustentável em relação ao lotes não edificados.

Embora previsto no artigo 3º desta lei, verifica-se que na prática o poder público municipal não assume o encargo de realizar o serviço caso o proprietário não providencie a execução ou conclusão dos serviços.

d) Lei Complementar n. 34, de 14 de dezembro de 2001

Esta lei institui o Código Tributário do Município, dispondo o art. 51, que o imposto será calculado mediante a aplicação das seguintes alíquotas sobre o valor venal dos imóveis:

Quadro 1 - Alíquota sobre o valor venal de imóveis não edificados

Discriminação	Alíquota sobre o valor venal
I - Imóveis não edificados, demolidos ou em ruínas: <ul style="list-style-type: none">• <i>art. 51, inciso I com redação da LC 044 (27.12.2002)</i>	
a) com muro e/ou vedação e com passeio, situados em vias e logradouros dotados de pavimentação;	2,0%
b) com muro e/ou vedação e sem passeio, ou com passeio e sem muro, situados em vias e logradouros dotados de pavimentação;	2,5%
c) sem muro e/ou vedação e sem passeio, situados em vias e logradouros dotados de pavimentação;	3,0%
d) com muro e/ou vedação e com passeio, situados em vias e logradouros públicos sem pavimentação.	1,5%
e) com muro e/ou vedação e sem passeio, situados em vias e logradouros públicos sem pavimentação.	1,75%
f) sem muro e/ou vedação e sem passeio, situados em vias e logradouros públicos sem pavimentação.	2,0%

Fonte: Governador Valadares, 2010d.

Como se observa no Quadro 1, a lei estabelece majoração da alíquota aos imóveis não edificados pelo não cumprimento dos cuidados em relação aos muros e passeios.

e) Lei n. 4.998, de 17 de junho de 2002

Em Governador Valadares esta lei, dispõe sobre a **criação, atualização e divulgação do cadastro municipal de áreas públicas** edificadas e **não edificadas** e dá estabelecendo a criação do cadastro com atualização anual e determina sua divulgação, pela imprensa anualmente, no mês de janeiro (GOVERNADOR VALADARES, 2010e).

Conforme se averigua, esta lei não é cumprida pelo município.

f) Lei n. 5.460/ 2005 - Identificação de lotes vagos

A Lei n. 5.460, de 21 de junho de 2005, dispõe nos termos do art. 37 Inciso “I”, da Lei Orgânica Municipal sobre a identificação de **lotes vagos** e dá outras providências. Assim fica instituído:

Art. 1º **Constitui obrigação do proprietário identificar, ostensivamente, o lote vago situado nos limites urbanos do município.**

Art. 2º A identificação a que se refere o artigo anterior será processada através da **placa afixada em lugar visível** e que **apresente dimensão mínima de sessenta centímetros por quarenta centímetros, indicando o nome do proprietário ou seu representante, endereço e telefone de contato.**

Art. 3º É competente para garantir o cumprimento desta Lei o serviço de fiscalização de posturas da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos.

Art. 4º Constatando a não obediência das normas constantes desta Lei, a fiscalização notificará o proprietário, se necessário, até por via editalícia, para que promova a identificação na forma do art. 2º.

Parágrafo único. **Não atendida a notificação, a Prefeitura Municipal providenciará**, com os dados de que dispõe em seu cadastro, a confecção da placa, cobrando do infrator as despesas realizadas, acrescidas de multa no valor de 15 (quinze) UFIR. (GOVERNADOR VALADARES, 2010f, p. 1, grifo nosso).

Como se verifica, é obrigação do proprietário afixar dados que possibilitem encontrá-lo, caso haja descumprimento da lei. Contudo, a prefeitura não exige do proprietário essa obrigação de identificar os lotes com seus dados.

Percebe-se que essa prática facilitaria o serviço de notificação dos fiscais no momento de localizar os donos dos terrenos, tendo em vista que eles têm que retornar à Gerência de Fiscalização de Posturas para pesquisar no cadastro interno os endereços dos proprietários.

4 TERRENOS NÃO EDIFICADOS EM GOVERNADOR VALADARES

4.1 DADOS DO MUNICÍPIO

O Município de Governador Valadares situa-se à margem do Rio Doce, a 324Km da capital mineira (Belo Horizonte) e 429 Km da capital do Espírito Santo (Vitória). A cidade é servida pela ferrovia Vitória-Minas, da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e pela rodovia Rio-Bahia (BR 116), está também ligada à capital do estado pela BR 381. É um pólo econômico do médio Vale do Rio Doce, exercendo significativa influência sobre o leste e nordeste de Minas Gerais e municípios do estado do Espírito Santo. Governador Valadares possui 263. 274 habitantes. (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).



Figura 1 - Vista geral da cidade de Governador Valadares - MG

Fonte: Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2011.

A cidade de Governador Valadares desempenha importante função de cidade pólo regional, sediando a prestação de serviços nas áreas do comércio, saúde, lazer, educação e cultura. Conta com as seguintes faculdades: FADIVALE - Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, FAGV - Faculdade de Administração de Governador Valadares, UNIVALE - Universidade do Vale do Rio Doce, e UNIPAC - Universidade Presidente Antônio Carlos. Na área de lazer e entretenimento ela polariza a região.

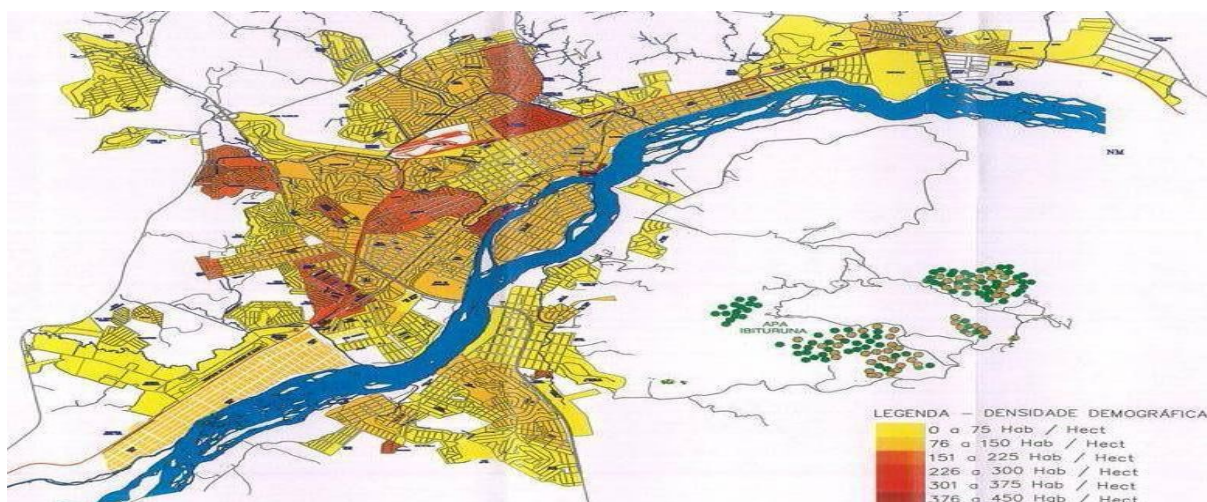


Figura 2 - Densidade demográfica do município de Governador Valadares – MG.
Fonte: Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2011.

Para tanto foram utilizados os dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares - Levantamento do Cadastro de Imóveis por Bairro, emitido em 11/09/2007 pela Gerência de Sistemas do Departamento de Informática da SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação. De acordo com esta Gerência os dados dos Bairros são atualizados diariamente. No entanto, observa-se que alguns bairros já se encontram ocupados tais como, Fraternidade e Vila União Penha, e os dados fornecidos indicam o contrário.

A porcentagem de lotes vagos no ano de 2007 foi calculada levando em consideração o número total de lotes de um bairro e o número de lotes vagos. Em seguida ela foi classificada em:

- a) Porcentagem A - 0% a 10% de lotes vagos.
- b) Densidade B - De 11% a 25% de lotes vagos.

c) Densidade C - De 26% a 50% de lotes vagos.

Bairros que ficaram sem caracterização: Santos Dumont II, Alto SIR, Recanto das Garças, Morro do Querosene, Vila Ricardão.

A Figura 3 visa caracterizar a porcentagem de lotes vagos no Município de Governador Valadares no ano de 2007.

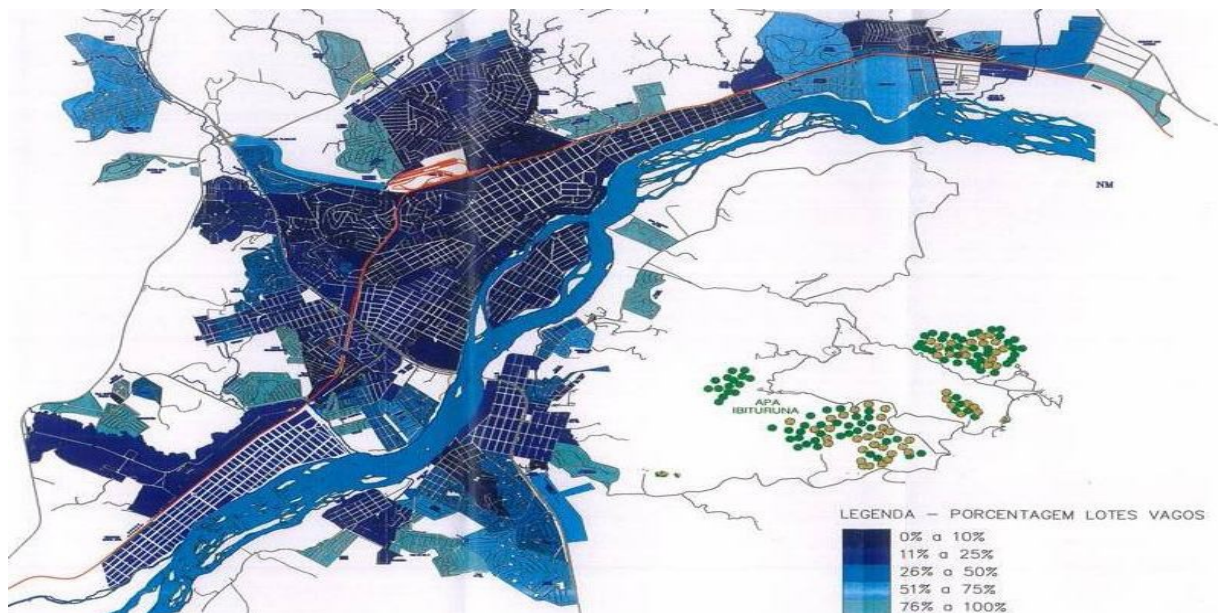


Figura 3 - Porcentagem de lotes vagos no Município de Gov. Valadares - 2007.
Fonte: Prefeitura Municipal de Governador Valadares, 2011.

Observa-se que nas extremidades localizam regiões com menor densidade demográfica e maior oferta de lotes vagos. O mapa demonstra (Figura 3) a ocupação dos espaços urbanos e a forma de expansão da cidade (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

O crescimento das cidades pela extensão das periferias ou pela ocupação de áreas mais centrais, contudo, impróprias para o uso residencial, se dá pela população de menor renda, cuja incapacidade financeira para fazer frente ao valor da terra urbanizada é premissa. A cidade formal, com equipamentos e infra-estrutura é acessível à população com alguma capacidade de compra, aos outros cabe a periferia desassistida ou os morros e ao poder público a responsabilidade de intervir e fazer valer o direito constitucional de acesso à moradia para todos os cidadãos. Uma reflexão que se impõe é de que a falta de planejamento das cidades

brasileiras, a falta de receita própria e a baixa capacitação dos técnicos é responsável pela situação em que as cidades se encontram. Neste sentido as ações de planejamento que vêm sendo impostas aos municípios pelo Governo Federal como condicionante de repasse de recursos, entre elas o Plano Diretor e os Planos de Habitação de Interesse Social e de Saneamento Ambiental poderão resultar em uma reversão desse processo (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

As observações feitas neste texto sobre a baixa utilização dos financiamentos com recursos do FGTS, que pode se dar por falta de informação, poderá ser um elemento importante para dinamizar a utilização dos lotes vagos (GOVERNADOR VALADARES/DIAGNÓSTICO, 2010h).

Faz-se importante a transcrição na íntegra do artigo publicado em 21 de janeiro de 2011, pelo site da Prefeitura de Governador Valadares, intitulado “Descontos no IPTU de lotes vagos: vale a pena saber!”:

Muita gente não sabe, mas quem sabe valorizar seu lote vago, paga menos Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU. Para combater o abandono, quem constrói passeio e mura seu lote vago, paga alíquota de IPTU menor no exercício seguinte, além de contribuir com os vizinhos e com a cidade. Isso é o que estabelece o artigo 51 do Código Tributário Municipal. [...] Em Valadares, **há cerca de 17.288 lotes vagos** que, **em muitos caos, são alvo de reclamações, por se tornarem depósitos de lixo e entulhos. Isso sem contar o matagal que atrai bichos, vândalos e insegurança.** Ao contrário do que muitos pensam, não é de responsabilidade da Prefeitura a limpeza desses lotes. É responsabilidade, sim, dos proprietários. Ao órgão público cabe à fiscalização mediante denúncias e a aplicação de multas. É dever da Prefeitura autuar o dono que não se adequa às normas estabelecidas durante o prazo proposto. [...] Para garantir o percentual de desconto na alíquota, o dono do imóvel deve procurar a Central de Atendimento ao Cidadão, CAC, que fica no térreo da Prefeitura, e dar entrada no processo de construção de muro e/ou passeio. A partir daí, o processo é encaminhado para os responsáveis e a construção é liberada o mais rápido possível. [...] Terminada a obra, que é por conta do morador, a Prefeitura deve ser comunicada para verificar se a construção seguiu os padrões. No caso do muro, a altura mínima deve ser de 1m 80. Já em relação ao passeio, a padronização varia de bairro para bairro. Vistoriado e aprovado o passeio e/ou muro, a guia do ano seguinte já é impressa com o devido desconto. Imóveis em construção também têm direito ao benefício que varia de 0,45 a 0,60%. O valor da alíquota do IPTU varia de 1,5 a 3,0% sobre o valor do imóvel (DIÁRIO DO RIO DOCE, 2011, grifo nosso).

Em Governador Valadares a situação habitacional é complexa tendo como um dos problemas identificados a existência de grande número de lotes vagos, contribuindo negativamente para o bem-estar dos moradores, a saber: depósito de entulho e lixo de qualquer natureza, presença de animais, acesso fácil para vândalos e mendigos que os utilizam para fazer sexo, local utilizado para uso de drogas, bem como vegetação superior a 1,00m (um metro).

4.2 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

O procedimento a seguir, no tocante à fiscalização de lotes vagos, foi descrito pelo fiscal de posturas do Município de Governador Valadares e atualmente é realizado da seguinte forma:

Com maior ênfase são atendidos os reclames advindos da comunidade seja via telefone, pessoalmente ou ainda por meio de ofícios encaminhados ou por populares; ou por associações ou ainda por outros órgãos como vigilância sanitária, limpeza urbana entre outras.

De posse desta reclamação o agente fiscal comparece ao local alvo da questão e certifica da veracidade do reclame. Em seguida, coleta alguns números de referência para posteriormente retornar à prefeitura e verificar no sistema interno para identificar o proprietário, e ainda se existe algum endereço de contato cadastrado. De posse do endereço, o agente então se dirige até aquele local onde notifica o infrator e arbitra um prazo para que o mesmo sane a irregularidade, ou seja, faça a limpeza do lote e construa muro e passeio conforme for o caso.

Depois de decorrido o prazo estipulado pelo fiscal, o mesmo retorna ao terreno baldio para verificar se a **notificação** foi cumprida. Em caso negativo o fiscal retorna então ao endereço de contato do proprietário onde o mesmo é autuado. Este auto posteriormente é encaminhado à prefeitura, gerando uma multa ao infrator.

Ressalta-se que sempre é dado o direito a ampla defesa ao infrator quando da notificação, podendo o mesmo solicitar uma prorrogação do prazo para conclusão dos serviços. Depois, ainda cabe recurso com réplica e tréplica onde o autuado pode expor suas alegações e todo o processo é analisado e julgado por uma junta própria.

O Quadro 2 apresenta o procedimento de fiscalização em relação aos lotes não edificados baseado na legislação.

Quadro 2 - Resumo do procedimento de fiscalização dos lotes não edificados.

Procedimento	Descrição
Reclamação	A Gerência de Fiscalização de Posturas recebe reclamações sobre lotes vagos. O fiscal comparece ao local para certificar da veracidade da reclamação e pesquisa no cadastro interno os dados do proprietário do lote que está sendo reclamado.
Notificação	Quando o fiscal consegue encontrar o proprietário, o notifica para, no prazo de 48 horas, cumprir com a obrigação de: limpar o lote, murar, fazer passeio e conservá-lo, (na prática, os prazos são estendidos até 15 (quinze) dias de acordo com a necessidade). Após o prazo concedido, o fiscal retorna para verificar se o proprietário cumpriu com a obrigação.
Auto de Infração/Multa	Se o proprietário não cumprir, é gerado o auto de infração e remetido para a Gerência de Licenciamento de Obras Particulares e Atividades Urbanas, onde será calculada a multa, baseada no valor de 147,20 a 220,80 UFIR.
Defesa	O proprietário tem 10 dias para apresentar defesa, que será protocolada na Central de Atendimento ao Cidadão e enviada à Gerência de Licenciamento de Obras Particulares e Atividades Urbanas. Se a defesa for apresentada, o auto de infração será suspenso.
1ª Fase	A Gerência de Licenciamento de Obras Particulares e Atividades Urbanas se manifesta e remete à Junta de Julgamento Fiscal (1ª instância).
2ª Fase	Se o recurso for indeferido, o proprietário é intimado da decisão para, caso queira, recorrer para a Junta de Recursos Fiscais (2ª instância), no prazo de 10 (dez) dias.
Fase Final	Nessa fase, o proprietário é intimado da data do julgamento e poderá comparecer se quiser. O julgamento é feito por 9 membros sendo: 3 representantes do contribuinte, 3 representantes da prefeitura, a procuradora fiscal, o presidente da junta e a secretária. Independente do comparecimento do proprietário, ele será intimado do resultado do julgamento. Se o recurso do contribuinte for novamente indeferido, ele tem, ainda, um prazo de 10 (dez) dias para pedir uma reconsideração do processo. Após, é encaminhado à Procuradoria Fiscal para dar o parecer. Se o proprietário perder, o débito será convertido em execução fiscal e ele será notificado para pagar em 10 dias, antes de ir para a dívida ativa. Se o proprietário ganhar o recurso, o processo será encaminhado para o setor responsável para efetuar o cancelamento da multa.

Fonte: Elaboração da autora, 2011.

Para a realização do procedimento de **fiscalização são disponibilizados 18 (dezoito) fiscais e 2 (duas) motos**. Além de atuarem no controle dos lotes, eles fiscalizam alvarás de licença de estabelecimentos; sons e ruídos; publicidade; poluição visual; comércio ambulante; invasão de área verde; obstrução de calçadas.

Quadro 3 - Autos aplicados em 2009/2010 - terreno com entulho, lixo e vegetação não cultivada (mato)

CTM – Cadastro Técnico Imobiliário	Endereço	Bairro	Data do Auto
02.039.0045.000	Rua Israel Pinheiro, 0	Esplanada/São Pedro	29/12/09
02.039.0090.000	Rua Israel Pinheiro, 1311	Esplanada/São Pedro	29/12/09
04.020.0177.000	Rua Portugal, 115	Grã Duquesa	04/11/10
10.173.0050.001	Av. Gil Pacheco Magalhães, 662	Planalto	06/10/10
16.063.0179.000	Av. Wenceslau Braz, 2185	Santa Rita	30/06/09
16.063.0134.001	Av. Wenceslau Braz, 2191	Santa Rita	30/06/09
08.004.0148.001	Rua Florianópolis, 497	Santa Terezinha	31/08/10
12.030.0152.000	Rua Serra das Esmeraldas, 0	Vila P. Ibituruna	18/03/09

Fonte: Governador Valadares, emitido em 09/03/2011.

Conforme se observa, no Quadro 3, são poucas notificações aplicadas aos proprietários dos terrenos não edificados em desacordo com a lei, ou seja, 8 (oito) notificações em um universo de 17.136 (Dezessete mil, cento e trinta e seis) lotes vagos.

A Figura 4 retrata a realidade de terrenos não edificados no bairro Esplanadinha e São Pedro da cidade de Governador Valadares. Como se verifica, os terrenos se encontram em péssimo estado de conservação, com lixo, animal, sem passeio, muros danificados, alguns totalmente sem muro e vegetação não cultivada superior a 1 metro.



Figura 4 - Lotes sem muro, com lixo, com entulho e vegetação não cultivada superior a 1,00 metro e animal.

Fonte: Autora, 2011.

Constata-se que diversos lotes de ruas dos Bairros São Pedro/Esplanadinha encontram-se em total estado de abandono pelos seus proprietários, contribuindo para a degradação ambiental e gerando transtornos aos moradores que moram nas proximidades, pois nesses casos esses terrenos se tornam depósito de lixo, ponto de drogas, esconderijo de delinqüentes, acúmulo de mato e animais.

Diante da omissão dos donos dos lotes vagos, cabe à prefeitura o dever de fiscalizar e fazer cumprir as leis, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida, da proteção ao meio ambiente e à segurança da população.

Além disso, é possível inferir o descaso do poder público municipal, no sentido de omitir em sua atuação diante de um fenômeno contemplado pelos cidadãos valadarenses, bem como a função social da propriedade difundida pela Constituição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse ponto, é preciso voltar às questões colocadas no início do trabalho e resgatarmos os principais argumentos discutidos ao longo do mesmo.

A princípio observou-se que o Estatuto da Cidade é, sem dúvida, uma das mais importantes e inovadoras leis que recentemente entraram em vigor no país, como parte de um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica da Administração Pública, pois assume como pilar de sua normatividade, a redefinição da função social da propriedade, outorgando-lhe contornos firmes. A grande novidade trazida por este Estatuto está exatamente na criação de instrumentos que possibilitem uma intervenção conjunta mais concreta e efetiva do Poder Público no desenvolvimento urbano.

No momento seguinte desta pesquisa apresentou-se o Plano Diretor, instrumento urbanístico traçado com a edição do Estatuto da Cidade, com ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público.

Na sequência deste capítulo, descreveram-se as leis complementares da cidade de Governador Valadares relacionadas à proteção dos terrenos não edificados.

Oportuno ressaltar que o presente trabalho de conclusão de curso, baseou-se, não só no estudo de conceitos doutrinários, como também, no tratamento que tem sido dado pelos órgãos competentes do Município de Governador Valadares para a problemática discutida. Para tanto, foram realizadas visitas às secretarias e departamentos municipais de Gerência de Fiscalização e Posturas, Gerência de Licenciamento de Obras Particulares e Atividades Urbanas, SEPLAN, Procuradoria Fiscal. Assim, dando continuidade, fez-se através dos dados obtidos, a análise da aplicação dos instrumentos para coibir o uso incorreto dos terrenos não edificados do município.

Governador Valadares é uma cidade que possui diversos problemas urbanos a serem enfrentados. Um destes problemas, o qual foi objeto desta pesquisa, expôs a problemática que envolve os terrenos não edificados, tendo em vista que a cidade possui um número significativo desses terrenos.

Os lotes vagos, quando se encontram em estado de abandono, são utilizados como esconderijo de bandidos, pontos de drogas, acúmulo de lixos e animais, além de poluição e degradação do ambiente. Tudo isso causa diversos transtornos à vizinhança, além de empobrecer a imagem da cidade. A consequência é o total desrespeito às leis criadas para tutelar o meio ambiente na busca da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana.

Este estudo procurou compreender se os instrumentos de que dispõe o município de Governador Valadares/MG para responsabilizar os proprietários de lotes não edificados são eficientes para coibir tal negligência.

Na pesquisa desenvolvida verificou-se que o município possui diversas leis destinadas à tutela do ordenamento da cidade e em consequência ao correto uso dos terrenos não edificados.

Muito embora exista a previsão legal, percebe-se que são grandes os desafios e as deficiências do município no tocante à fiscalização dos proprietários ou possuidores de terrenos particulares e públicos não edificados, localizados em área urbana para manterem os lotes limpos, com calçadas e muros, cumprindo assim a função social do imóvel.

Foi constatado que o órgão responsável pela fiscalização (Gerência de Fiscalização de Posturas) carece de servidores e veículos, possuindo, atualmente, somente 18 (dezoito) fiscais e 2 (duas) motos disponíveis para a realização dos serviços. Ou seja, um número ínfimo em relação à realidade do município que possui um universo de 17.136 (dezessete mil, cento e trinta e seis) lotes não edificados.

Observou-se que apesar das dificuldades encontradas pelo município, como exemplo os moradores que não são encontrados para receberem as notificações, no tocante à aplicação dos instrumentos, verificou-se que a prefeitura de Governador Valadares atua de forma precária e ineficiente no que diz respeito à fiscalização e notificação dos lotes vagos. Falta planejamento, estrutura adequada, servidores, investimento financeiro, principalmente na área de tecnologia da informação, pois um grande obstáculo encontrado foi obter os dados, tendo em vista que o sistema de informatização do município é obsoleto.

Constatou-se que o órgão responsável pelas notificações não possui em seu sistema dados que enumerem quantas notificações foram feitas no ano de 2009 a 2010. Conseguiu-se, através do setor de informática, apenas a quantidade de autos gerados pelo não cumprimento das notificações no ano de 2009 a 2010.

Tal constatação leva-nos a concluir que apesar da obrigação de cuidar dos imóveis ser do proprietário, diversos lotes não edificados de Governador Valadares se encontram em total sujeira e abandono por omissão e ineficiência da prefeitura quanto ao serviço de fiscalização de obras e posturas.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7164>>. Acesso em: 08 set. 2010.

BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: **Estatuto da Cidade**: comentários à lei federal n. 10.257/2001. 3. ed. atualizada de acordo com as leis n. 11.673/2008 e 11.977/2009. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogó dos; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. **Rev. Adm. Pública** vol.43 n. 3. Rio de Janeiro May/June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122009000300008&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 08 set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil.../Leis/LEIS_2001/L10257.htm > Acesso em: 08 set. 2010.

_____. Novo código civil brasileiro. 2002. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. Organização Anne Joyce Angher. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2010.

DALLARI, Adilson Abre; FERRAZ, Sérgio (coords). In: **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal n. 10.257/2001**. 3. ed. atualizada de acordo com as leis n. 11.673/2008 e 11.977/2009. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

DIÁRIO DO RIO DOCE. Prefeitura Municipal de Governador Valadares. Descontos no IPTU de lotes vagos: vale a pena saber!: Publicado Sexta-Feira, 21 de Janeiro de 2011, 15:17. Disponível em: <http://www.valadares.mg.gov.br/.../873descontos_no_ipitu_de_lotes_vagos_vale_a_pena_saber> Acesso em: 15 fev. 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 23. ed. revista, atual. e ampliada de acordo com a reforma do CPC e com o Projeto de Lei n. 276/2007. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 4

GOVERNADOR VALADARES. Lei n. 3.859, de 30 de dezembro de 1993. Código de Obras e Edificações do Município de Governador Valadares. Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010a.

_____. Lei Complementar n. 4, de 29 de setembro de 1993. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no município de Governador Valadares. (alterada pela LC n. 3963/94 e LC. n. 07/93 12/98, 047/03 033/01, LC.)-vide leis 4464/99, LC. 48/03. Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010b.

_____. Lei n. 4.295, de 11 de setembro de 1996. Modifica a Lei n. 3.665, de 30 de dezembro de 1992, que disciplina o poder de polícia administrativa do município de Governador Valadares, acrescentando mais um artigo na seção III da referida lei. Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> 17 ago. 2010c.

_____. Lei Complementar n. 34, de 14 de dezembro de 2001. Processo n. 668/200. Institui o Código Tributário do Município (alterada pela complementar 044/2002). Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010d.

_____. Lei n. 4.998, de 17 de junho de 2002. Dispõe sobre a criação, atualização e divulgação do cadastro municipal de áreas públicas edificadas e não edificadas e dá outras providências. Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010e.

_____. Lei n. 5.460, de 21 de junho de 2005. Dispõe sobre identificação de lotes vagos e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwcamaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010f.

_____. Lei Complementar n. 095, de 27 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor de desenvolvimento do município de Governador Valadares e dá outras providências. Disponível em: <http://camaragv.mg.gov.br/leg_lis.aspx> Acesso em: 17 ago. 2010g.

_____. Diagnóstico. Plano de Habitação de Interesse Social de Governador Valadares. 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/...habitacao/.../governadorvaladares/DIAGNOSTICO_REV%2006.pdf> Acesso em: 17 ago. 2010h.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: **O estatuto da cidade: comentado / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/01.pdf>> Acesso em: 08 set. 2010.

MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. (Coords.). **Estatuto da cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. rev. atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito. 4. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2000.

PEREIRA, Caio M. da Silva. Instituições de direito civil. Rio de Janeiro: Forense, 1978 apud DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 23. ed. revista, atual. e ampliada de acordo com a reforma do CPC e com o Projeto de Lei n. 276/2007. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 4.

PINHEIRO, Lidiane dos Santos; COSTA, Amarildo Lourenço. O estatuto da cidade: instrumentos jurídicos de política urbana como forma de materialização do Princípio Constitucional da Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana. **Revista online Fadivale** - Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce. Ano 02, nº 2, 2006, Governador Valadares. Disponível em: <<http://www.fadivale.com.br/Site%20Revista%20Oficial/revista%20cientifica%20200.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de justiça. Número do processo: 1.0702.08.528256-5/002(1) numeração única: 5282565-65.2008.8.13.0702 precisão: 100. Limpeza de lotes vagos - responsabilidade do município - indenização de danos morais coletivos. 2011. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/juris_resultado.jsp?numeroProcesso=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=lot e> Acesso em: 15 fev. 2011a.

_____. Número do processo: 1.0024.02.724094-4/001(1) numeração única 7240944-61.2002.8.13.0024. Coleta e remoção de lixo, em lotes vagos - ausência de notificação prévia do proprietário - imprescindibilidade - observância do princípio da legalidade. 2004. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/juris_resultado.jsp?numeroProcesso=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=lot e> Acesso em: 15 fev. 2011b.

_____. Número do processo: 1.0024.08.998997-4/001(1). Numeração única: 9989974-77.2008.8.13.0024. **Ação anulatória de débito fiscal**. Multa administrativa inscrita em dívida ativa - má conservação de lotes vagos - legitimidade passiva do município. 2010. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/juris_resultado.jsp>

numeroProcesso=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=lot
e> Acesso em: 15 fev. 2011c.

_____. Número do processo: 1.0000.00.340577-6/000(1). Numeração única:
3405776-28.2000.8.13.0000. **Ação ordinária de cobrança**. Autarquia municipal.
Cobrança de serviços de limpeza e capina realizados em lotes mal conservados.
2003. Disponível em: <[http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt/_juris_resultado.jsp?](http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt/_juris_resultado.jsp?numeroProcesso=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=lot e)
numeroProcesso=&complemento=&acordaoEmenta=acordao&palavrasConsulta=lot
e> Acesso em: 15 fev. 2011d.

REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n.
54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2718>>.
Acesso em: 08 set. 2010.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Função ambiental da cidade**: direito ao meio
ambiente urbano ecologicamente equilibrado. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira,
2000.

ROLINK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos? In: FUNDAÇÃO
PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **Estatuto da cidade**. São Paulo: Mariana
Moreira, 2001.

SALEME, Edson Ricardo. Controle de execução do plano do município na defesa da
biodiversidade. In: **Direitos humanos e meio ambiente**. Org. BENJAMIN, Antonio
Herman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental**: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense,
2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São
Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à
gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: **Estatuto
da Cidade**: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. 3. ed. atualizada de acordo
com as leis n. 11.673/2008 e 11.977/2009. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos reais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.