

FAMIG – FACULDADE MINAS GERAIS

JORDANYA DOS SANTOS DIAS

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA OS IMPACTOS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Recife

2023

JORDANYA DOS SANTOS DIAS

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA OS IMPACTOS DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Projeto de Pesquisa apresentado ao Prof.º Diego de Jesus Queiroz. Como requisito parcial para aprovação na Disciplina de Trabalho de Conclusão do Curso.

Recife

2023

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	<u>4</u>
<u>2. DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....</u>	<u>6</u>
2.1 DESENVOLVIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL.....	7
2.1.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	8
2.1.2 COMPREENDENDO A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	9
2.1.3 DESAFIOS E DEBATE SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	11
2.2 DA FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE URBANA.....	11
<u>3. ASPECTOS DA DESAPROPRIAÇÃO.....</u>	<u>14</u>
3.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	17
<u>4. ESTATUTO DA CIDADE E OS DESAFIOS E PROPOSTAS PARA URBANIZAÇÃO SUSTENTÁVEL</u>	<u>26</u>
4.1 INFLUÊNCIAS DO PLANO DIRETOR E ESTATUTO DA CIDADE.....	31
<u>5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS IMPACTOS</u>	<u>33</u>
5.1 POLÍTICA URBANA	34
5.2 A LEI N. 11.977/09.....	35
5.5 IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	41
<u>6 CONCLUSÃO.....</u>	<u>46</u>
<u>REFERÊNCIAS.....</u>	<u>48</u>

RESUMO

O presente trabalho discutiu a intersecção entre o direito de propriedade e sua função social, no contexto da regularização fundiária brasileira. A história mostrou que o direito de propriedade, outrora absoluto, foi reconfigurado, especialmente pela Constituição Federal de 1988 e instrumentos como o Estatuto da Cidade. A regularização fundiária surge como mecanismo de justiça social, reconhecendo ocupações urbanas consolidadas. Entretanto, o processo enfrenta desafios como desapropriações, entraves burocráticos e necessidade de cooperação entre diversos atores, incluindo o Ministério Público e entidades civis. O estudo conclui ressaltando a necessidade de políticas inclusivas e integradas, visando cidades mais justas e democráticas.

Palavras-chave: Direito de propriedade, Função social, Regularização fundiária, Desapropriação.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda aspectos pertinentes ao âmbito do direito civil, com foco no direito das coisas, de modo que se busca abordar as reflexões propostas acerca da Desapropriação e da Função Social da Propriedade no contexto da Regularização Fundiária. Analisa-se, em especial, a interação do direito de propriedade e suas inerentes limitações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), considerado um direito fundamental (Brasil, 1988; Galvão, 2023).

Historicamente, o direito à propriedade sofreu uma série de transformações. O acelerado crescimento urbano no século XX desencadeou mudanças territoriais, sociais, econômicas, culturais e ambientais em nações emergentes (Costa; Sant'anna, 2022). Anteriormente, o direito à propriedade era considerado absoluto, sem considerar sua função social, entretanto, o Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001, introduziu mecanismos que buscam assegurar a função social da propriedade e da cidade.

Neste cenário, o Ministério Público tem o papel de garantir o cumprimento da legislação ambiental, enquanto governos locais, em parceria com organizações comunitárias e não governamentais, atuam na regulação do uso do solo urbano, neste sentido, o presente estudo visa analisar o equilíbrio entre o direito de propriedade e sua função social (Galvão, 2023).

Além da relevância do Estatuto da Cidade na desapropriação decorrente do descumprimento da função social da propriedade urbana é central, uma vez que esta é uma questão que impacta diretamente a sociedade. Complementarmente, será analisada a eficácia das políticas públicas existentes, especialmente os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na Lei n. 11.977/09, como o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Dentre as questões fundamentais abordadas neste trabalho, destacam-se: Quais são os critérios essenciais para a regularização fundiária urbana? Como identificar as modalidades de desapropriação? Qual o método para determinar o descumprimento da função social da propriedade? Qual é o compromisso do poder público em promover políticas para a regularização fundiária urbana, considerando a

legislação brasileira? Quais são os principais desafios enfrentados na promoção da regularização fundiária no Brasil?

Para responder aos questionamentos centrais deste trabalho, adotou-se a metodologia de pesquisa de revisão bibliográfica. A abordagem escolhida foi a análise documental, dada sua relevância em permitir um exame aprofundado de textos e documentos publicados sobre o tema.

Foram estabelecidos critérios claros de inclusão e exclusão para garantir a relevância e qualidade dos materiais consultados. Os critérios de inclusão priorizaram documentos publicados nos últimos dez anos, em português, e com foco específico na função social da propriedade e regularização fundiária. Foram excluídas fontes não acadêmicas ou que não possuísem revisão por pares.

As palavras-chave utilizadas na pesquisa incluíram "função social da propriedade", "regularização fundiária", "direito de propriedade" e "desapropriação".

Desta forma este trabalho está estruturado em três capítulos, visando aprofundar, sequencialmente, os aspectos centrais da questão.

2. DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A evolução do conceito de direito de propriedade, tal como se compreende atualmente, enraíza-se em um vasto contexto histórico. Observando as civilizações anteriores, percebemos que desde os primeiros agrupamentos humanos, já se evidenciava a noção de posse e apropriação de bens.

Carlos Roberto Gonçalves (2015, p.244) destaca que:

No direito romano, a propriedade tinha caráter individualista. Na Idade Média, passou por uma fase peculiar, com a dualidade de sujeitos (o dono que explorava economicamente o imóvel, pagando ao primeiro pelo seu uso). Havia todo um sistema hereditário para garantir que o domínio permanecesse numa dada família(...).

Neste sentido, desde a era romana, havia uma valorização significativa da propriedade, principalmente pelo seu peso econômico e social, sendo esforços empreendidos para preservar o patrimônio familiar. No entanto, após a Revolução Francesa, o caráter da propriedade tornou-se marcadamente individualista, dissociando-se da ideia de uma função social vinculada a ela (Gonçalves, 2015).

Durante a Idade Moderna, a Revolução Francesa trouxe significativas mudanças ao conceito de propriedade, como refletido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Esse documento estabelece, em seu artigo 17, que a propriedade é um direito fundamental e somente pode ser retirada sob necessidade pública, mediante justa compensação (Galvão, 2023).

No cenário brasileiro, por volta de 1850, Portugal detinha controle sobre as terras e começou a distribuí-las por meio das Capitânicas Hereditárias e sesmarias, visando a ocupação e a expansão de seu domínio territorial. No entanto, esse processo acabou por criar uma distribuição desigual das terras (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023). Segundo Rodrigo Ganhadeiro e Eduardo Vasconcellos (2023), a posse da terra no Brasil não é um direito natural, sendo um conceito relativamente recente, associado à formação da República.

Ao longo do tempo, Portugal intensificou sua exploração dos recursos brasileiros, retendo a propriedade da maioria das terras. Contudo, permitiu que certos

grupos, como camponeses e nobres, explorassem essas áreas. Estes, eventualmente, tornaram-se parte da elite colonial brasileira (Costa; Sant'anna, 2022).

Legislações subsequentes, como a Lei de Terras, beneficiaram aqueles com recursos financeiros, excluindo grupos como ex-escravos da posse de terras. Este cenário de posse desigual ainda ecoa atualmente, como evidenciado por conflitos agrários e movimentos como o dos sem-terra, que buscam reconhecimento e direitos à propriedade.

2.1 DESENVOLVIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

As Constituições do Brasil de 1824 e 1891 abordaram o direito de propriedade refletindo conceitos históricos, que frequentemente privilegiavam uma distribuição desequilibrada. Segundo Ganhadeiro e Vasconcellos (2023), a distribuição seguindo o regime das sesmarias favoreceu os interesses da Coroa e seus aliados sociais.

Historicamente, a posse de terras não se limitava apenas à propriedade física; era também um símbolo potente de status e influência no seio da sociedade. Quem possuía terras era frequentemente visto como uma figura influente e detinha um poder significativo no panorama social (Dantas; Regis, 2023).

Nesse cenário, a promulgação da Lei de Terras em 1850 marcou um divisor de águas na legislação brasileira. Essa lei introduziu conceitos pioneiros sobre a desapropriação urbana, particularmente evidenciados no artigo 21, sinalizando uma tentativa de reconfigurar a paisagem da propriedade no país (Dantas; Regis, 2023).

Por outro lado, é fundamental entender o contexto mais amplo em que esta lei foi introduzida. Naquela época, a sociedade estava fortemente centralizada sob a dominante e muitas vezes inquestionável autoridade do Estado. Essa concentração de poder e a ausência de uma distribuição equitativa de terras eram características marcantes (Schveitzer, 2022).

Esta configuração de propriedade destoava significativamente dos ideais contemporâneos de posse e direito à terra. Reforçando essa tendência de centralização, a Constituição de 1937 trouxe consigo restrições adicionais ao direito de propriedade, limitando ainda mais as prerrogativas dos proprietários em comparação com as diretrizes anteriores (Schveitzer, 2022).

No entanto, essa mesma Constituição introduziu, de maneira sutil, a função social da propriedade no artigo 122, impondo limitações ao direito de propriedade em prol do interesse público, desde que houvesse indenização adequada (Dantas; Regis, 2023).

No ano de 1946, pós-era Getúlio Vargas, uma nova Constituição, referida como "Constituição Social", trouxe inovações ao direito de propriedade, integrando aspectos formais e materiais do desejo público, neste aspecto, este documento ressaltou a possibilidade de desapropriação por interesse social, ligando propriedade ao bem-estar coletivo (Dantas; Regis, 2023).

Finalmente, a Constituição de 1967 solidificou a ideia de função social da propriedade, conforme evidenciado pela Emenda Constitucional n.01/69 e o Ato Institucional n. 5, com destaque para o artigo 153, §22.

2.1.1 Constituição Federal de 1988 – Função Social da Propriedade

A Constituição Federal de 1988 é um pilar no direito brasileiro, consagrando uma vasta série de direitos e princípios fundamentais. Ela surgiu em um momento crucial de transição política do Brasil, sucedendo um período de ditadura militar, e simboliza uma virada significativa rumo a uma sociedade mais democrática e socialmente equilibrada (Brasil, 1988).

Esta carta magna é reconhecida como um marco na trajetória do país, estabelecendo as bases para uma sociedade mais inclusiva. Um dos seus conceitos mais notáveis é a função social da propriedade, que reflete a busca por um equilíbrio entre os direitos de propriedade individuais e o bem-estar coletivo (Silva, 2019).

O conceito da função social da propriedade, enraizado na Constituição Brasileira de 1988, salienta que os direitos de propriedade privada não são inabaláveis e devem ser exercidos considerando o bem-estar coletivo e a justiça social. Essa noção assegura que o uso da propriedade deve beneficiar o coletivo e auxiliar no progresso da sociedade (Silva, 2019).

Enquanto a Constituição valoriza os direitos de propriedade como um motor para o desenvolvimento econômico, ela também sublinha a responsabilidade dos proprietários em empregar sua propriedade de maneira a favorecer a coletividade.

Esse princípio é especialmente pertinente em áreas urbanas, onde o uso da propriedade pode influenciar profundamente a configuração e qualidade de vida da comunidade.

A função social da propriedade, uma pedra angular da Constituição Brasileira de 1988, reforça que os direitos de propriedade devem ser exercidos visando o bem comum e a equidade social. A propriedade não apenas tem um papel no desenvolvimento econômico, mas carrega consigo a expectativa de beneficiar a sociedade em sua totalidade (Rezende; Freitas, 2020).

Essa responsabilidade é ainda mais acentuada em ambientes urbanos, onde as decisões sobre o uso da propriedade reverberam amplamente na comunidade. Em resumo, a função social da propriedade é um elemento essencial no arcabouço jurídico brasileiro, ecoando a aspiração de harmonizar os direitos de propriedade individuais com o bem coletivo, almejando uma sociedade mais justa e harmônica.

2.1.2 Compreendendo a Função Social da Propriedade

A função social da propriedade é um princípio jurídico que busca harmonizar os direitos individuais de propriedade com os benefícios coletivos da sociedade. A Constituição Federal de 1988 incorporou claramente esse ideal, determinando que o direito de propriedade deve ser exercido de modo a favorecer o coletivo (Cardoso, 2021).

Assim, entende-se que os proprietários têm a obrigação de empregar seus bens de maneira que agregue valor ao bem comum, considerando sempre as repercussões sociais e ambientais de suas decisões. Esse preceito ressalta que possuir um bem não é apenas um direito inquestionável, mas traz consigo uma responsabilidade perante a sociedade.

A função social da propriedade também tem uma estreita relação com o bem-estar público. Espera-se que os proprietários utilizem seus bens de forma a beneficiar a sociedade, e, caso suas decisões venham a comprometer o interesse coletivo, o Estado tem o poder de intervir, regulando o uso desse bem (Silva, 2019).

Esse princípio é de especial relevância em contextos urbanos, onde decisões sobre a utilização de uma propriedade podem influenciar profundamente a vida

comunitária. Nesse sentido, a Constituição de 1988 estipula que uma propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às diretrizes que ordenam a cidade, garantindo serviços básicos e fomentando o bem-estar de seus cidadãos (Schveitzer, 2022).

Neste aspecto, a função social da propriedade é determinante para um crescimento social e econômico equitativo. Assegurando que propriedades sejam usadas de forma a favorecer o coletivo, esse princípio pode ser uma ferramenta valiosa para mitigar desigualdades e incentivar um desenvolvimento sustentável.

O conceito vai além de simples direitos, enfatizando responsabilidades perante a comunidade e o meio ambiente. Instituída no sistema legal brasileiro, a função social da propriedade é um alicerce para garantir que a posse de bens reflita os melhores interesses da sociedade (Gonçalves, 2015).

Além disso, essa noção se conecta com a ideia de função social das empresas, que postula que organizações têm, igualmente, um papel importante no fomento do bem comum. E ainda, a função social da propriedade, destacada na Constituição Federal brasileira, é uma pedra angular nas estratégias e iniciativas de reforma agrária (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

A Carta Magna enfatiza que a terra privada possui uma função social, e seu uso deve favorecer o coletivo. Essa premissa influenciou o desenvolvimento de várias políticas de reforma agrária, visando promover justiça social e equidade. Uma meta central dessas políticas é a realocação de terras e riquezas, assegurando que terras não produtivas sejam redirecionadas a agricultores sem-terra e pequenos proprietários.

A redistribuição de terras e riquezas é um elemento fundamental nas estratégias de reforma agrária. A função social da propriedade assegura que terras agrícolas cumpram seus propósitos destinados, beneficiando a sociedade (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

Segundo a Constituição brasileira, terras rurais que não atendem a sua função social podem ser desapropriadas pelo governo federal. Esta cláusula tem sido vital para a reestruturação agrária, promovendo o uso mais equitativo da terra (Brasil, 1988).

Além disso, fomentar a justiça social e equidade são objetivos primordiais dessas políticas. Ao redirecionar terras ociosas para agricultores despossuídos e pequenos produtores, a reforma agrária tem potencial para minimizar desigualdades e ampliar a justiça social.

Nesse contexto, a função social da propriedade é vital para assegurar um uso mais inclusivo e equitativo das terras, propiciando um ambiente mais justo e igualitário.

2.1.3 Desafios e Debate sobre a Função Social da Propriedade

Desde a introdução da função social da propriedade, descrita no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição de 1988, diversas questões e controvérsias surgiram. Grande parte dessa resistência provém de proprietários e corporações que sentem que seus direitos estão sendo restringidos em favor de uma causa social maior. Esta tensão tem resultado em inúmeros litígios e interpretações variadas sobre o tema (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

Ambiguidades na formulação da Constituição quanto à função social da propriedade levaram a distintas interpretações jurídicas, resultando em decisões judiciais divergentes. Essa falta de uniformidade gera insegurança tanto para os proprietários quanto para os formuladores de políticas públicas, dificultando a implementação efetiva do princípio (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

Por fim, debates ideológicos têm alimentado as controvérsias em torno da função social da propriedade. Há quem argumente que este é um instrumento vital para justiça e equidade, enquanto outros o veem como uma invasão dos direitos individuais, potencialmente prejudicial ao desenvolvimento econômico. Estas divergências ampliam as complexidades em torno da função social da propriedade, demonstrando a necessidade de diálogo e entendimento mútuo.

2.2 DA FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE URBANA

Desde os primeiros dias da civilização, a terra era inicialmente possuída de forma coletiva, sendo um bem comum da tribo ou grupo, como observa Cardoso (2021), que nos tempos antigos, quando as populações eram nômades, a terra era

coletiva, compartilhada por todos os membros. Posteriormente, evoluiu para ser associada a unidades familiares, sob a tutela do líder familiar ou patriarca.

De acordo com Gonçalves (2015), a propriedade da terra em tempos antigos estava profundamente interligada com as práticas religiosas e com a organização familiar das sociedades da época. Schweitzer (2022) expande essa ideia, mencionando, que nas nas civilizações primitivas, tanto o direito de propriedade quanto o direito em si eram fortemente influenciados pela religião, moldados por seus ensinamentos e tradições. Cada sistema religioso deu forma ao direito conforme seus dogmas e textos sagrados.

No cenário brasileiro, a consolidação da propriedade urbana ocorreu em paralelo a episódios intermitentes de crescimento econômico. Durante um período, a economia de subsistência foi a norma, influenciando a formação da estrutura urbana inicial do país. Essa estrutura, por sua vez, passou a ser impactada pelas transformações trazidas pela Revolução Industrial, principalmente na segunda metade do século XIX (Rezende; Freitas, 2020).

O conceito de função social da propriedade começou a ser firmemente estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1967 (art. 157, III) como um pilar fundamental da estrutura econômica. No entanto, a Constituição de 1988 avançou ainda mais nessa direção, reconhecendo a propriedade privada como um princípio intrínseco da ordem econômica (Cardoso, 2021).

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valoração do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II – propriedade privada; III – função social da propriedade (...) (Milaré; Machado, 2011, p. 485-486, apud Cardoso, 2021, p. 15).

Portanto, ao garantir o direito de propriedade, a Constituição Federal também estabelece o direito à indenização quando há uma alteração da titularidade da propriedade. No entanto, qualquer construção feita pelo proprietário deve estar em conformidade com as leis em vigor, respeitando, assim, a sua função social.

Apesar da insistência dos conservadores durante a constituinte para que a propriedade privada fosse destacada como um princípio da ordem econômica, eles inadvertidamente tornaram o conceito de propriedade mais flexível. Isso porque, ao

submetê-lo aos preceitos da justiça social, a propriedade torna-se legítima apenas quando serve a um propósito de justiça social (Silva, 2019).

Diante disso, surge uma pergunta pertinente: O que exatamente significa a função social da propriedade? Este conceito refere-se à responsabilidade associada à utilização adequada da propriedade. Isso significa que, quando um imóvel não é utilizado, diversas sanções - tanto em nível federal quanto estadual e municipal podem ser impostas ao proprietário.

Afinal, a propriedade deve satisfazer as necessidades e expectativas da sociedade como um todo, neste sentido, enquanto a ordem econômica precisa resguardar o direito à propriedade privada em suas diversas formas – seja ela imobiliária, industrial, literária, entre outras, refletindo assim o modelo capitalista baseado na iniciativa privada – ela também tem o dever de assegurar que tal propriedade seja usada de maneira que promova uma existência digna para todos, alinhada aos princípios da justiça social (Schveitzer, 2022).

A ênfase na justiça social ressalta a importância de considerar os direitos humanos e promover a equidade. Reconhecendo que a igualdade completa pode ser inatingível, mas quanto mais próximos estivermos dela e mais distantes da desigualdade, melhor será para a comunidade. Assim, a propriedade deve servir aos interesses econômicos da coletividade, e não apenas aos do proprietário individual (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

Neste contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) argumenta que é vital priorizar a estabilidade das relações sociais. Ele sugere que, em determinadas situações, certos atos inicialmente considerados inválidos podem ser validados para manter essa estabilidade.

Em termos de Direito, um dos principais objetivos é manter a estabilidade nas relações estabelecidas, buscando a paz nas interações. Esta meta é especialmente relevante no direito administrativo. A validação é uma maneira de restaurar a legalidade comprometida, o que não é contrário à natureza do direito administrativo (Mello, 2015).

Atualmente, especialmente nos grandes centros urbanos, observa-se um padrão de urbanização acelerada e desordenada, que desestabiliza as estruturas urbanas fundamentais. Este crescimento desenfreado tem levado a problemas como

degradação ambiental, segregação social e limitação de acesso a serviços públicos para certos grupos, resultando no que é chamado de "apartheid urbano" (Ganhadeiro; Vasconcellos, 2023).

Desta forma, o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 2001, enfatiza a responsabilidade do Estado em promover um planejamento territorial eficaz. Esse estatuto visa assegurar que as cidades e as propriedades urbanas cumpram sua função social e, ainda, destaca a importância da participação cidadã em decisões sobre o futuro das áreas urbanas (inciso III, do artigo 4º).

3. ASPECTOS DA DESAPROPRIAÇÃO

O conceito de desapropriação está fundamentado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). De acordo com o artigo 5º, inciso XXIV da CF/88, há previsão legal para que o Estado, respeitando determinados requisitos, possa desapropriar bens particulares (Brasil, 1988). Isso ocorre pois, em nossa nação, apesar de ser assegurado o direito à propriedade, este não é considerado inalienável ou absoluto. A história brasileira nos mostra que, em determinadas circunstâncias, um indivíduo ou entidade pode ser desapropriado de sua propriedade em benefício do coletivo (Cardoso, 2021).

A desapropriação, portanto, traduz-se em uma dualidade de interesses: por um lado, há a perda do bem para o particular; por outro, para o Estado, configura-se como um mecanismo de aquisição. Importante ressaltar que, após a desapropriação, o bem pode não permanecer diretamente sob posse estatal, mas ser destinado a um fim que atenda ao interesse coletivo (Santos, 2021).

Este instrumento só é aplicável quando motivado por uma demanda coletiva fundamentada em necessidade, utilidade pública ou interesse social. Ademais, é imperativo que ocorra uma indenização justa e prévia ao proprietário, cujo pagamento deve ser efetuado em dinheiro.

A CF/88 destaca três modalidades de desapropriação, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso XXIV: "XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta

Constituição". Este rol, entretanto, não é exaustivo, permitindo a interpretação e aplicação em outros contextos determinados pela legislação (Brasil, 1988).

Para uma melhor compreensão da desapropriação, é relevante consultarmos os estudiosos da matéria. Há que destacar o texto de Gleice da Silva Vieira (2020, p. 122), ele apresenta uma abordagem profunda e esclarecedora sobre o instituto da desapropriação, que pode ser exemplificada a seguir:

Desapropriação: À luz do direito positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo caso de certos imóveis urbanos e rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando o seu valor real.

Dessa forma, a desapropriação é um instrumento legal complexo, que demanda equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos, sempre sob a égide dos princípios constitucionais.

Na modalidade de desapropriação por necessidade pública, esta é acionada quando a administração pública se depara com situações emergenciais, tornando-se uma ação imperativa do Estado. Por outro lado, a desapropriação motivada por utilidade pública não tem o caráter de urgência, mas sim de conveniência. Nesse contexto, existem outras propriedades que poderiam ser alternativas para atender ao objetivo do Estado, mas a escolha recai sobre uma em particular.

No que diz respeito à desapropriação por interesse social, ela se concretiza quando a propriedade não cumpre sua função social. Como pontuou Helena Nastassya Paschoal Pitsica (2016, p.65): "A teoria da Função Social da propriedade postula que os bens têm uma missão intrínseca ligada ao bem-estar coletivo, o que impõe limitações não ao direito em si, mas aos poderes do titular da propriedade."

Dessa maneira, o objetivo da desapropriação por interesse social é promover uma distribuição mais adequada da propriedade, assegurando que ela seja utilizada de forma a maximizar os benefícios para a sociedade. É crucial que haja uma compensação para o proprietário desapropriado. Esta compensação, nos moldes do

artigo 5º, XXIV, CF/88, precisa ser antecipada e justa. Isso significa que a quantia deve ser transferida antes da mudança de posse para o Estado e deve refletir um valor justo, sendo realizada em dinheiro, excetuando-se os casos específicos.

A desapropriação-sancionatória urbana, ou ainda, desapropriação por interesse social em situações em que a propriedade não respeita sua função social, está estabelecida no artigo 182, §§3 e 4º, inciso III, CF/88 (Brasil, 1988). Neste caso, há uma particularidade: o proprietário pode não ser indenizado em dinheiro vivo, mas por meio de títulos da dívida pública:

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 (Brasil, 1988).

O pagamento pela desapropriação ocorrerá em todos os casos, em que a desapropriação não advier de prática delituosa, devendo o proprietário receber a indenização por este ato, porém na modalidade de desapropriação por sanção urbana é que está se dará através de pagamento com títulos da dívida pública, sendo a única em que o recebimento da indenização pelo valor da terra não será prévio, conforme determinado em lei (Araújo; Cunha Filho, 2021).

Por outro lado, quando a desapropriação advier da prática delituosa teremos a chamada desapropriação confiscatória prevista no artigo 243 da CF/88 vejamos:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, **sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei**, observado, no que couber, o disposto no art. 5º (Brasil, 1988).

Em todos os cenários de desapropriação que não estejam vinculados a atividades ilícitas, é garantido ao proprietário o direito à indenização. Entretanto, uma exceção notável se encontra na desapropriação por sanção urbana, na qual o pagamento é efetuado por meio de títulos da dívida pública. Esta é a única situação

em que a indenização pelo valor da terra não é realizada de forma antecipada, conforme estipulado pela legislação (Oliveira, 2022).

Por outro lado, quando a desapropriação é consequência de ações delituosas, entramos no campo da desapropriação confiscatória, que está delineada no artigo 243 da CF/88:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º (Brasil, 1988).

Isso implica que, por exemplo, se uma propriedade urbana abrigar plantações ilegais, como a maconha, ocorrerá sua expropriação – na realidade, uma expropriação – sem a correspondente indenização ou emissão de títulos da dívida pública. Propriedades que se envolvem no cultivo de substâncias psicoativas ilícitas, devido à transgressão da função social da propriedade para práticas ilícitas, passam a ser incorporadas pelo Estado sem ônus.

Com essa base estabelecida sobre o mecanismo da desapropriação, suas variantes e os respectivos métodos e prazos de compensação, podemos aprofundar nossa análise adentrando o Estatuto da Cidade. Este foco é crucial, pois nosso objetivo central recai sobre desapropriações em zonas urbanas, dando especial atenção à regularização fundiária, ao invés de abordar a questão da reforma agrária.

3.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Ao abordar a função social da propriedade, estamos essencialmente refletindo sobre a necessidade de atribuir uma utilidade a algo que, no momento, não está sendo aproveitado de maneira eficaz. Esta utilidade pode beneficiar tanto o proprietário quanto a coletividade. Diante disso, surge uma questão fundamental: Como determinar quando a função social de uma propriedade está sendo comprometida?

Para elucidar essa indagação, é imprescindível ancorarmos na definição doutrinária da função social da propriedade. Pítsica (2016), por exemplo, aborda este

conceito sob a luz do princípio da igualdade, consagrado no artigo 1º da CF/88, mesmo diante da natureza abstrata e não explícita deste princípio no que tange à propriedade.

Ocorre que ser igual perante a lei traduz mais que mera aplicação igual da lei, na medida em que induz (positiva implicitamente, quanto visto à luz do princípio do Estado Democrático – Princípio Estruturante) que a própria lei deve tratar por igual todos os cidadãos. Nesse sentido, o princípio da igualdade virá informar diretamente os atos do próprio legislador, que por ele está vinculado, para a criação de um direito igual, não excludente, isonômico, para toda a sociedade, desdobrando-se daí o princípio da universalidade. (Pítsica, 2016, p.99) .

A citação de Pítsica (2016) aborda uma dimensão profunda e muitas vezes subestimada do princípio da igualdade. A afirmação inicial realça que a verdadeira igualdade perante a lei vai além da simples aplicação uniforme da lei a todos. Significa que a própria lei deve ser moldada e concebida de maneira a garantir que todos os cidadãos sejam tratados igualmente. Isso tem implicações substanciais para a criação e interpretação da legislação.

A distinção crucial aqui é entre "igualdade formal" e "igualdade material". A primeira refere-se apenas à aplicação uniforme da lei, independentemente de seu conteúdo. A segunda, que é o foco da citação, demanda que a lei em si seja justa e igualitária, buscando não apenas tratar as pessoas da mesma maneira, mas assegurando que elas tenham igualdade de condições e oportunidades.

O autor também destaca que o princípio da igualdade tem implicações diretas para o trabalho do legislador. Isso sugere uma visão ativa do papel do Estado em garantir a igualdade, uma vez que o legislador deve ativamente moldar as leis de maneira a promover a igualdade, e não simplesmente confiar que a aplicação uniforme de leis injustas ou desiguais será suficiente.

Neste aspecto, a menção ao "princípio da universalidade" sugere que as leis e políticas devem ser concebidas de forma a beneficiar toda a sociedade, e não apenas segmentos específicos. Em outras palavras, o objetivo não é apenas evitar a discriminação, mas promover ativamente uma sociedade em que todos tenham igual acesso a oportunidades e direitos (Silveira; Mastrodi; Rossi, 2022).

Ao refletirmos sobre a função social e o princípio da igualdade, fica evidente que os pilares fundamentais da CF/88 se entrelaçam na promoção da função social, particularmente no contexto da propriedade. Isso se deve à percepção de que uma

propriedade ociosa ou improdutiva pode gerar consequências distintas para cada indivíduo que interage com essa inatividade (Brasil, 1988).

Tomemos como exemplo uma propriedade urbana desocupada. Esse terreno, ao permanecer sem uso, pode se tornar um problema para a comunidade, seja tornando-se um local propício para atividades ilícitas, como tráfico de drogas, ou por representar um risco de segurança, como áreas mal iluminadas à noite para os residentes (Oliveira, 2022).

A partir dessa perspectiva, entendemos que toda propriedade urbana, mesmo que destinada exclusivamente ao uso pessoal do proprietário, deve cumprir uma função benéfica. Nesse contexto, ao abordarmos a desapropriação, evidencia-se a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, sobretudo quando a propriedade não atende à sua função social (Oliveira, 2022).

Atualmente, o direito à propriedade é consagrado como um princípio assegurado pela CF/88. Esse reconhecimento elevado, enquanto princípio, intensifica a busca pela geração de benefícios à coletividade. De acordo com José Afonso Silva:

(...) o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual (Silva, 2020, p. 382).

O trecho de José Afonso da Silva (2020) ressalta uma interpretação progressista da propriedade no contexto jurídico brasileiro. Ele começa afirmando que o princípio da função social não serve como base para eliminar completamente a instituição da propriedade privada através de uma ação legislativa. Ou seja, a função social não nega o direito à propriedade privada, mas sim condiciona e modula esse direito.

No entanto, sugere que em determinadas circunstâncias, o princípio da função social pode justificar a socialização de certos tipos de propriedades. A socialização aqui se refere à transformação de uma propriedade privada em uma propriedade de uso ou benefício coletivo, sempre que essa mudança se mostre necessária para cumprir o propósito maior do princípio da função social.

A conclusão de Silva (2020) é particularmente reveladora. Ele argumenta que, à luz do princípio da função social, o direito de propriedade não pode mais ser concebido estritamente como um direito individual, mas sim como um direito que possui dimensões coletivas e sociais. Isso significa que, enquanto a propriedade é um direito, ela carrega consigo responsabilidades para com a sociedade, e seu uso e usufruto devem levar em consideração não apenas os interesses do proprietário, mas também os da coletividade.

Assim, a CF/88 no art. 182, §4º traz a facultatividade ao Poder Público do município para exigir do proprietário de solo urbano o aproveitamento adequado, e em caso de descumprimento da função social deste, a aplicação de penas dentro do direito de propriedade, tais como parcelamento, edificação compulsória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (Brasil, 1988).

De acordo com o art. 182, §4º da CF/88, é concedida ao Poder Público municipal a opção de demandar do titular de uma propriedade urbana que faça um uso apropriado dela (Brasil, 1988). Caso essa propriedade não cumpra sua função social, certas medidas podem ser adotadas em relação aos direitos de propriedade, incluindo a imposição de parcelamento, edificação forçada, aplicação de IPTU progressivo e desapropriação com ressarcimento por meio de títulos da dívida pública.

Para que a propriedade urbana atenda a sua função social, é vital que as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto e pelo plano diretor da cidade sejam seguidas. Esta política urbana é delineada por leis sob a jurisdição da União, conforme o artigo 21, XX da CF/88. Tais leis são postas em prática pelos municípios, garantindo que o desenvolvimento e expansão urbanos ocorram de maneira estruturada, evitando uma expansão descontrolada que poderia levar a problemas de superpopulação e de habitação (Grady, 2021).

No próximo segmento, discutiremos a prática da função social conforme previsto no Estatuto da Cidade, que está codificado na lei nº 10.257/2007. Essa lei orienta a gestão urbana dos municípios, conforme estabelecido pela CF/88. Seguindo este caminho, garantimos a observância aos princípios de ordem pública, interesse da coletividade, segurança, respeito à dignidade humana e a manutenção de um

equilíbrio ambiental, essenciais para o desenvolvimento sustentável das cidades (Araújo *et al.*, 2023).

Segundo a Constituição Federal, é inerente à terra cumprir uma função social. Ana Rita Vieira Albuquerque nos oferece um entendimento sobre isso:

A função social está integrada, pois, ao conteúdo mínimo do direito de propriedade, e dentro deste conteúdo está o poder do proprietário de usar, gozar e dispor do bem, direitos que podem ser objetos de limitações que atentem a interesses de ordem pública ou privada (Grady, 2021, p. 52).

A citação de Grady (2021) toca em um aspecto fundamental sobre a compreensão contemporânea do direito de propriedade: sua relação intrínseca com a função social. Historicamente, a propriedade era vista predominantemente como um direito absoluto, onde o proprietário tinha liberdade quase irrestrita sobre o seu bem. No entanto, com o desenvolvimento das sociedades e a complexificação das relações urbanas e rurais, o conceito de propriedade passou por uma reinterpretação.

Ao afirmar que a função social está "integrada ao conteúdo mínimo do direito de propriedade", Grady (2021) destaca que a propriedade, no contexto moderno, não é apenas um direito individual, mas tem implicações coletivas. Ou seja, o direito de propriedade não pode ser exercido de forma isolada, desconsiderando seu impacto no entorno e na sociedade como um todo.

Além disso, Grady (2021) menciona os poderes tradicionais associados à propriedade: usar, gozar e dispor do bem. Estes são pilares clássicos do direito de propriedade, mas o autor também ressalta que esses poderes não são inabaláveis. Eles podem ser sujeitos a limitações, especialmente quando essas limitações visam proteger interesses maiores, sejam eles de ordem pública (como o meio ambiente, por exemplo) ou privada (como os direitos de vizinhança).

Portanto, essa citação realça a evolução do conceito de propriedade, que de um direito quase absoluto, passa a ser compreendido e exercido com responsabilidades e em consonância com o bem-estar coletivo. Reconhecer a função social da propriedade é reconhecer que o exercício de direitos individuais está

entrelaçado com as necessidades e direitos da comunidade à qual o indivíduo pertence.

À medida que o país evoluiu e consolidou o Estado Democrático de Direito e suas respectivas dinâmicas, foi imperativo revisar e aprimorar o princípio da função social da propriedade. Isso se deu porque a noção tradicional da totalidade do direito de propriedade mostrou-se desatualizada.

Neves (2015), ao discutir sobre propriedade, ressalta essa transformação no contexto da Constitucionalização do Direito Privado:

Percebe-se, destarte, que os valores desta sociedade não são mais aqueles pregados pelo direito civil do Estado Liberal. Ao invés da autonomia da vontade e da igualdade formal, sobrepõem-se os interesses de proteção de uma população que aguarda providências e prestações estatais. Estes valores, que outrora estavam no direito civil, estão agora nas Constituições. A Constituição, que no paradigma burguês era desinteressada quanto às relações sociais, passa a preocupar-se com elas, incorporando os valores que, ao mesmo tempo, vão sendo expressos no ordenamento. A Lei Fundamental então é que positiva os direitos concernentes à justiça, segurança, liberdade, igualdade, propriedade, herança etc, que antes estavam no Código Civil. Além disso, uma grande parte do complexo de relações sociais (e portanto, jurídicas) não está mais regulada pelo Código Civil, mas pelos microssistemas. A Constituição (...) passou a expressar essa supremacia também no campo normativo. Como consequência, o centro do ordenamento passou a ser, em vez do Código Civil, a Constituição, (...) expressando uma ordem material de valores (Neves, 2015, p. 85).

O trecho de Neves (2015) apresenta uma transformação fundamental na estrutura e nos valores que norteiam o direito e as relações sociais. Ao observar a evolução histórica, é claro que o direito civil do Estado Liberal, que era fortemente pautado pela autonomia da vontade e pela igualdade formal, não se alinha mais com as demandas e necessidades da sociedade contemporânea. Agora, em vez de centrar-se apenas nos direitos individuais, há um foco mais acentuado nas obrigações do Estado e nas expectativas de um coletivo que busca amparo e ação estatal.

O que se observa é uma migração dos valores centrais do direito civil para as Constituições. Isso indica uma mudança no paradigma, onde a Constituição, que anteriormente tinha pouco envolvimento nas relações sociais, passa a ser a espinha dorsal dessas relações, refletindo e moldando os valores da sociedade. É interessante notar a menção de que direitos que outrora eram exclusivamente tratados pelo Código

Civil agora encontram-se insculpidos na Carta Magna. Isso solidifica a preeminência da Constituição no cenário jurídico (Brasil, 1988).

Além disso, a menção aos "microssistemas" sugere uma descentralização do direito civil, com múltiplos sistemas normativos lidando com diferentes facetas das relações sociais. Esse movimento, somado à supremacia da Constituição, realça uma reconfiguração do cenário jurídico, onde a Constituição não apenas reflete os valores sociais, mas também serve como o principal instrumento de ordenação e regulação desses valores.

Em resumo, Neves (2015) articula uma mudança de paradigma onde a Constituição, além de ser um reflexo dos valores sociais, também se estabelece como o principal instrumento normativo, orientando e moldando as relações jurídicas e sociais em busca de justiça, segurança, liberdade, igualdade, e outros valores fundamentais.

Ao superar a noção de propriedade como um direito absoluto, onde o proprietário tinha liberdade irrestrita sobre sua propriedade, a função social da propriedade emergiu como um princípio fundamental na organização dos Estados contemporâneos, sendo este princípio solidamente protegido pela Constituição vigente (Telles, 2021).

Contudo, isto não significa dizer que o proprietário perderá o seu *status*, e sim que: ele poderá usar, gozar e dispor de sua propriedade desde que isso venha ao encontro do atendimento da função social do instituto, porque a função social é o próprio conteúdo do direito de propriedade (Telles, 2021, p. 15).

Também pode-se entender que “não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário” (Richter; Rosa, 2018). Destaca-se a condição de princípio basilar (fundamental) do princípio da função social da propriedade:

Não há qualquer margem de dúvidas sobre a premente necessidade do Poder Constituinte em observá-la quando da elaboração, sob critérios formais, do documento político-jurídico-constitucional. É que o princípio da função social da propriedade já é visto como condição essencial na organização do Estado dada a sua implicação com as relações sócio-econômicas que devem ser objeto de ordenação na vida social moderna. Assim, constitui o princípio da função social, entre outras, uma das pilastras mestras que são colocadas na edificação de qualquer Estado levado pela inspiração de democracia clássica, e como tal, consubstancia numa Constituição um dos elementos

indispensáveis na regulamentação jurídica da pessoa política – Estado” (Richter; Rosa, 2018, p. 56).

A passagem ressaltada (Richter; Rosa, 2018, p. 56) aborda de maneira incisiva a relevância do princípio da função social da propriedade no contexto jurídico-constitucional. Evidentemente, a menção à "premente necessidade do Poder Constituinte" de considerar esse princípio durante a elaboração constitucional sublinha a sua centralidade no atual cenário político e social. O trecho reflete uma evolução nas percepções sobre propriedade e seu papel na sociedade.

Historicamente, o direito de propriedade era entendido como absoluto, primando pela intocabilidade e pela liberdade individual do proprietário. No entanto, os desafios contemporâneos — incluindo disparidades socioeconômicas, urbanização acelerada e a necessidade de desenvolvimento sustentável — fizeram surgir uma visão mais matizada da propriedade, enfatizando sua função social (Richter; Rosa, 2018).

O destaque à "implicação com as relações sócio-econômicas" contextualiza a propriedade não apenas como um direito individual, mas também como uma ferramenta coletiva de desenvolvimento e equilíbrio social. O reconhecimento desse princípio como uma "pilar mestra" na construção dos Estados reitera a ideia de que os modelos democráticos contemporâneos estão cada vez mais voltados para o bem-estar coletivo e a justiça social (Richter; Rosa, 2018).

Por fim, o trecho aponta que a função social da propriedade, ao ser incorporada na Constituição, se torna um dos elementos cruciais na regulamentação legal do Estado. Isso indica um reconhecimento de que as normas constitucionais não são meramente procedimentais, mas também refletem e moldam os valores e aspirações da sociedade. Em essência, essa passagem sinaliza uma transição de uma visão individualista da propriedade para uma que considera o bem coletivo e os desafios do mundo moderno.

Em relação à função social da propriedade urbana, o artigo 186 da Constituição Federal estabelece que para uma propriedade cumprir sua função social, ela deve atender a diversos interesses além do proprietário, considerando, por exemplo, a preservação ambiental e as relações trabalhistas (Brasil, 1988).

No mesmo sentido, o Código Civil reitera e consolida este conceito em seu escopo, especificamente nas determinações do artigo 1228 e seus subsequentes (Brasil, 2002).

Desta forma, a função social da propriedade urbana pode ser definida como o conjunto de esforços direcionados ao progresso urbano, equilibrando interesses coletivos e individuais (Richter; Rosa, 2018).

Neste sentido, enfatiza-se que a garantia da propriedade privada, sobretudo a urbana, está condicionada ao cumprimento de sua função social. Esta não é apenas um princípio fundamental da ordem econômica, mas também deve garantir um padrão de vida digno para todos, em conformidade com uma visão justa e equitativa da sociedade (Richter; Rosa, 2018).

Cabe ainda ressaltar que:

Quanto à função social da propriedade urbana, deve o Poder Público chegar ao maior equilíbrio possível entre o interesse do proprietário e o da coletividade. Deve visar, sempre, à urbanização da cidade e ao seu aproveitamento eficaz, de sorte a que o proprietário se veja compelido a explorar o conteúdo econômico de sua área urbana. Com efeito, pelo uso da propriedade procura-se fazer justiça social, contribuindo para o desenvolvimento e planejamento urbano. E isso tudo, é bem de se ver, deve estar expresso no Plano Diretor, conforme mandamento constitucional (Sousa; Pimentel, 2022, p. 290).

Este trecho enfatiza a responsabilidade do Poder Público em mediar os interesses individuais dos proprietários e os coletivos da sociedade quando se trata da função social da propriedade urbana. Ele sugere que há uma necessidade premente de equilibrar esses interesses de forma que a propriedade seja usada de maneira que beneficie não apenas o proprietário, mas também a comunidade em geral (Sousa; Pimentel, 2022).

Ao destacar a necessidade de urbanização eficaz da cidade, o texto sugere que a propriedade não deve permanecer subutilizada ou inexplorada, especialmente em áreas urbanas. Em vez disso, o proprietário deve ser incentivado, ou até mesmo pressionado, a utilizar sua propriedade de maneira produtiva, contribuindo para o desenvolvimento urbano e, por extensão, para a justiça social (Sousa; Pimentel, 2022).

A menção ao "Plano Diretor" é particularmente significativa. Em muitos países, o Plano Diretor é um instrumento de planejamento urbano que define como a terra urbana deve ser usada e desenvolvida para atender às necessidades presentes e futuras da comunidade. Ao afirmar que a função social da propriedade deve estar expressa no Plano Diretor, o trecho reitera a importância de codificar esses princípios no planejamento oficial da cidade, assegurando que sejam levados em consideração nas decisões de desenvolvimento (Sousa; Pimentel, 2022).

Neste aspecto, o trecho destaca o papel vital do Poder Público na promoção de um desenvolvimento urbano equilibrado e justo, que atenda tanto aos interesses dos proprietários individuais quanto às necessidades mais amplas da coletividade.

Assim, a implantação do Estatuto da Cidade ressalta a responsabilidade dos proprietários em alinhar o uso de suas propriedades com os preceitos da função social. Caso contrário, podem enfrentar medidas coercitivas, incluindo a possibilidade de edificações compulsórias em propriedades consideradas não utilizadas. Torna-se relevante destacar a necessidade de regulamentações consistentes que refletem os desafios sociais contemporâneos, enfatizando os riscos apresentados quando grupos dominantes deturpam esses princípios em benefício próprio. Esse enfoque na função social, arraigado em nossa legislação e doutrina, não é apenas um princípio teórico, mas tem implicações práticas profundas, influenciando decisões em diversas esferas jurídicas, especialmente nas áreas urbanas onde seu impacto é mais evidente.

4. ESTATUTO DA CIDADE E OS DESAFIOS E PROPOSTAS PARA URBANIZAÇÃO SUSTENTÁVEL

O rápido crescimento das áreas urbanas trouxe consigo não apenas a promessa de progresso e desenvolvimento, mas também um conjunto de desafios significativos. As cidades, como centros de inovação e desenvolvimento econômico, também se tornaram palco de crescentes disparidades socioeconômicas e de problemas relacionados à especulação imobiliária. Essas questões se refletem em fenômenos como a exclusão social e os desequilíbrios ambientais, problemas esses que são fruto do desenvolvimento desenfreado e não planejado.

Nesse cenário, surge o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Esse estatuto, conforme coloca Mukai (2019) fornece aos gestores municipais ferramentas cruciais para planejar e moldar cidades mais inclusivas, onde

o direito à propriedade está equilibrado com o direito coletivo a um ambiente urbano de qualidade.

O Estatuto da Cidade não é uma norma isolada. Ele serve para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esses artigos, por sua vez, reconhecem a cidade como espaço fundamental para a realização dos direitos dos cidadãos. Mukai (2019) reitera que o EC estabelece diretrizes para que o uso da propriedade urbana esteja em consonância com o bem-estar coletivo, a segurança dos cidadãos e o equilíbrio ambiental.

Uma das questões mais complexas nas áreas urbanas é a regularização fundiária. Assentamentos irregulares, frutos muitas vezes da busca por moradia e da falta de espaços urbanos acessíveis, proliferam nas periferias das grandes cidades. Estas áreas, além de enfrentarem a irregularidade dominial, também apresentam desafios urbanísticos e ambientais. O Estatuto da Cidade aborda essa questão, buscando trazer soluções integradas que abordem tanto os aspectos legais quanto os socioambientais desses assentamentos.

O EC, entretanto, vai além de apenas estabelecer regras e diretrizes. Ele propõe uma nova forma de gerenciar e pensar as cidades, baseada em uma gestão democrática e participativa. Através de órgãos colegiados, debates públicos, audiências, consultas e iniciativas legislativas, busca-se envolver toda a sociedade na construção e no desenvolvimento urbano. O objetivo é que, com a atuação conjunta de governos e cidadãos, as cidades possam se transformar em espaços mais justos, equilibrados e sustentáveis.

O Estatuto da Cidade representa um marco significativo na regulamentação da política urbana do Brasil, uma vez que aborda diretamente o planejamento, a gestão e a ocupação do espaço urbano. Ele surge após uma série de mobilizações que reivindicavam reformas urbanas durante a década anterior à sua promulgação (Figueiredo; Caporlingua, 2022).

Neste contexto, o Estatuto consolidou-se como um instrumento fundamental para repensar e reestruturar a abordagem sobre o direito à cidade em território brasileiro, conforme destaca Betânia Alfonsin (Figueiredo; Caporlingua, 2022, p. 99):

A promulgação do Estatuto da Cidade tem um sentido absolutamente especial para as cidades brasileiras e para o Ordenamento jurídico pátrio. Para os

territórios urbanos, pela primeira vez, é dispensado um tratamento específico e preme de promessas de correção das graves distorções do processo de urbanização de nosso país. Para o Direito brasileiro, o significado é tão ou mais importante: rompemos com uma tradição de regulação do direito de propriedade pelamatriz do liberalismo jurídico clássico e o alcance da novidade ainda irá surpreender os próprios juristas.

A consolidação do Estatuto da Cidade foi fortemente influenciada pela inclusão da temática urbana na Constituição Federal de 1988, especificamente no capítulo II, título VII. O propósito do Estatuto era justamente oferecer detalhes e aprofundamentos aos artigos 182 e 183 da Constituição, uma vez que, embora a Carta Magna tratasse da política urbana, ainda carecia de uma estruturação mais detalhada sobre a matéria urbanística, definindo claramente seus conceitos, objetivos, instrumentos e competências (Brasi, 1988).

Nesta direção, o Estatuto da Cidade veio com a missão de não apenas regular, mas também consolidar e clarear as diretrizes urbanísticas. Ele destaca que a política urbana deve ter um propósito claro, evitando intervenções descoordenadas e sem direção. Assim, o Estatuto estipulou orientações para a execução da política urbana brasileira e estabeleceu parâmetros para o uso e ocupação do espaço urbano.

Estes princípios e diretrizes devem ser seguidos por todos os níveis de governo - União, Estados, Municípios e Distrito Federal - em seus respectivos planos urbanos. Vale ressaltar que, embora o Estatuto da Cidade esteja primordialmente ligado ao Direito Urbanístico, ele também tem implicações no âmbito ambiental. Estas implicações estão alinhadas com os princípios de sustentabilidade e participação, que são pilares fundamentais da gestão ambiental contemporânea (Marques, 2018). O princípio da sustentabilidade, por exemplo, busca:

O princípio de sustentabilidade surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano. Trata-se da reapropriação da natureza e da invenção do mundo; não só de um mundo no qual caibam muitos mundos, mas de um mundo conformado por uma diversidade de mundos, abrindo o cerco da ordem econômica-ecológica globalizada (Marques, 2018, p. 52).

Portanto, com base na gestão ambiental contemporânea, a sustentabilidade que se busca não é apenas superficial, mas profundamente crítica, que desafia e

propõe alternativas ao atual paradigma de desenvolvimento capitalista-industrial. Essa abordagem de sustentabilidade é dedicada a induzir transformações significativas nas esferas econômica, política, ambiental e cultural para responder à crise socioambiental, ao invés de meramente adaptar-se às demandas do mercado.

O princípio da participação, oriundo do Direito Ambiental, é entendido na gestão ambiental como a abordagem mais eficaz para avaliar e decidir sobre questões ecológicas, privilegiando a inclusão da sociedade. A participação cidadã é central para a implementação desse princípio, reforçando a ideia de que a cidadania, enquanto ativa participação, deliberação e reivindicação do que é produzido socialmente, é crucial para direcionar políticas ambientais.

Esse princípio garante aos cidadãos o direito de estar envolvidos na criação de políticas públicas ambientais, de acessar informações pertinentes e de expressar suas opiniões. É importante destacar que esse direito é especialmente relevante para aqueles que são mais afetados pelas consequências de decisões ambientais.

Em relação ao Estatuto da Cidade, como mecanismo legal para políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, ele reforça a importância da participação da comunidade no processo de planejamento urbano. Essa ênfase é particularmente evidente na ferramenta do plano diretor.

O Estatuto da Cidade foi inovador ao instituir as diretrizes de política urbana prevendo a necessidade da ampla participação popular na formulação do plano diretor, como também a garantia à gestão democrática da cidade (...). Isso é o que se denomina planejamento participativo, o qual conta com a contribuição e fiscalização popular para ser definitivamente implementado (Alfonsin; França; Oliveira, 2023, p. 87).

Adicionalmente, o artigo 2º, inciso II, do Estatuto destaca a participação da população como uma diretriz essencial para uma administração democrática das cidades.

Art. 2oA política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II –gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

O Estatuto enfatiza o papel ativo da população na determinação do rumo das cidades, garantindo sua voz nas deliberações e discussões acerca do desenvolvimento urbano. Uma das inovações marcantes do Estatuto da Cidade é a promoção da democratização do espaço urbano. Os artigos 43 a 45 do Estatuto delineiam a participação cidadã nos planos diretores, estabelecendo quatro mecanismos para assegurar uma gestão democrática: a inclusão de órgãos de política urbana em níveis nacional, estadual e municipal; a realização de debates, audiências e consultas públicas; a convocação de conferências sobre temas urbanos em diferentes esferas; e a capacidade da população de iniciar projetos de lei, bem como planos e programas de desenvolvimento urbano.

No entanto, essa inclusão muitas vezes não se traduz em uma verdadeira abertura democrática para a influência direta da população no planejamento urbano. Uma lacuna evidente nesse processo são as audiências públicas. Frequentemente, essas sessões são caracterizadas por uma dinâmica em que vários participantes apresentam suas preocupações e propostas, enquanto uma grande parte dos presentes assume um papel passivo, limitando-se a ouvir sem ter a oportunidade de contribuir ativamente para a discussão (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

No que diz respeito à sustentabilidade, ela é intrínseca ao Estatuto, sendo refletida em suas diretrizes e na própria definição de cidades sustentáveis, conforme o artigo 2º, inciso I, do Estatuto. Neste sentido, destaca-se que de acordo com Adir Rech e Adivandro Rech (2016, p.178):

O Estatuto da Cidade define a sustentabilidade como diretriz geral, isto é, meta a ser atingida mediante políticas públicas vinculadas a um ordenamento urbanístico adequado, que contemple as presentes e futuras gerações (...) se constitui como direito subjetivo social, que deve ser assegurado no ordenamento jurídico e disponibilizado concretamente.

No Estatuto, a sustentabilidade é abordada como garantia para gerações futuras, assegurando aspectos fundamentais como terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para todos no contexto urbano brasileiro. Isso reflete uma tentativa da legislação de orientar a todos para padrões de consumo e expansão urbana alinhados à sustentabilidade ambiental (Rech; Rech, 2016).

Contudo, mesmo com o Estatuto buscando a realização concreta de cidades sustentáveis, muitas vezes essa "sustentabilidade urbana" acaba por atender a interesses específicos de uma parte do mercado que se concentra em produtos rotulados como sustentáveis. Dessa maneira, torna-se essencial refletir sobre o verdadeiro significado e aplicação da sustentabilidade urbana que almejamos. Nesse contexto, a EAc pode fornecer aspectos para entender e perseguir genuinamente a sustentabilidade urbana (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Uma advertência nesse sentido é a de que, no modelo convencional de desenvolvimento que almeja ser sustentável, frequentemente o discurso de sustentabilidade acaba sendo superficial e não aborda de maneira efetiva problemas cruciais como as desigualdades sociais e as mudanças climáticas. Portanto, a sustentabilidade urbana autêntica deve estar comprometida com mudanças socioambientais reais, em vez de simplesmente perpetuar o status quo (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Assim, o Estatuto da Cidade, especialmente em suas diretrizes gerais, enfatiza os princípios da participação e da sustentabilidade. Ele se alinha à EAc ao contemplar a construção de cidades verdadeiramente sustentáveis, principalmente por seus impactos positivos no aspecto ambiental. Isso inclui considerar não apenas fatores puramente ecológicos, mas também socioeconômicos, e busca promover uma gestão democrática através da participação ativa de toda a sociedade civil no planejamento do futuro urbano.

4.1 INFLUÊNCIAS DO PLANO DIRETOR E ESTATUTO DA CIDADE

O instrumento jurídico importante que estabelece diretrizes e normativas para o adequado controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano é o Plano Diretor. Por meio desse plano é possível determinar se a propriedade urbana cumpre sua função social. Os §§ 1º e 2º do art. 182 da Constituição, disciplinam que: "§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Brasil, 1988).

E em seu parágrafo segundo temos a seguinte redação “§ 2º A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (Brasil, 1988). A Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, estabelece “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” (Brasil, 2001).

Este Estatuto busca garantir a “ordem urbanística”, expressão que pode ser definida como conjunto de normas de ordem pública e interesse coletivo visando à integração harmônica da infraestrutura urbana com a saúde das pessoas que residem no ambiente urbano (Matos, 2016).

O Plano Diretor é definido pelo Estatuto da Cidade em seu art. 40 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ainda, é parte integrante do processo de planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, por fim, o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo” (Brasil, 2001).

Deste modo, tanto o Estatuto como o Plano Diretor buscam controlar o crescimento urbano da cidade de modo que garanta uma qualidade de vida aceitável a sua comunidade. A expansão das cidades normalmente é acompanhada de aumento da poluição ambiental.

O desenvolvimento gera mais lixo que acaba sendo despejado em lugares indevidos, como solos desprotegidos, rios, afetando tanto a fauna como a flora, cabe aos instrumentos jurídicos organizarem a ocupação adequada das residências, indústrias, comércios, etc., com o objetivo de evitar danos à população e ao meio ambiente (Matos, 2016).

O art. 2º, I, do Estatuto da Cidade assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País não só a preservação de sua incolumidade físico-psíquica (saúde), vinculada ao local onde vivem, local este em que o Poder Público Municipal tem o dever de assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública.

O mesmo artigo do Estatuto prevê que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante suas seguintes diretrizes gerais previstas em seus incisos.

No art. 42 do Estatuto observa-se a exigência da delimitação das áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, o exercício do direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir.

O Plano Diretor do Município é essencial, pois ele serve de base para a delimitação de áreas de zoneamento que devem ser observadas no momento do parcelamento urbano, desta forma, creches, escolas, hospitais devem ser levados em conta, contribuindo para a melhor distribuição geográfica dos equipamentos comunitários necessários a cada região.

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEUS IMPACTOS

Ao abordarmos a regularização fundiária, estamos nos referindo a um conjunto de iniciativas que visam integrar áreas urbanas informais ao contexto legal e urbano de uma cidade ou região. Estas áreas, muitas vezes, são frutos de ocupações irregulares que ocorrem ao longo dos anos, sem planejamento e infraestrutura adequados, resultando em comunidades vulneráveis social e ambientalmente (Silveira; Formiga Júnior, 2021).

A regularização fundiária, então, não é apenas uma questão de legalizar a posse de terra, mas também de reimaginar e reestruturar áreas urbanas para garantir que elas sejam seguras, sustentáveis e integradas ao restante da cidade. Esse processo engloba melhorias habitacionais, acesso a serviços públicos, infraestrutura e o estabelecimento de uma relação mais harmoniosa com o ambiente ao redor (Silveira; Formiga Júnior, 2021).

No contexto da política urbana, a regularização fundiária se apresenta como uma das estratégias mais cruciais. Pois, antes de qualquer planejamento ou intervenção urbanística, é fundamental definir e assegurar os direitos territoriais dos cidadãos. Essa etapa é crucial para o desenvolvimento sustentável das cidades, pois

garante que o crescimento ocorra de forma ordenada e justa (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Assim, é impossível separar a regularização fundiária da política urbana como um todo. A primeira serve como base para que a segunda possa ser implementada de maneira eficaz, garantindo que todos os habitantes tenham acesso a moradias dignas, serviços básicos e um ambiente seguro e saudável.

5.1 POLÍTICA URBANA

A acelerada urbanização ocorrida no Brasil, aliada ao desequilíbrio da distribuição de renda, gerou cidades com assentamentos humanos periféricos que refletem e perpetuam as desigualdades sociais e econômicas.

Mazelas como a exclusão social, degradação ambiental, violência urbana, desemprego, incapacidade de intervenção do Estado na implementação de políticas públicas eficazes de proteção ambiental e inclusão social, “são vetores de concentração da riqueza produzida, gerando um círculo vicioso difícil de quebrar” (Alfonsin; França; Oliveira, 2023, p. 15).

O direito serve à solução de conflitos emergentes da sociedade: é instrumento, não fim. É desse modo que pode ser entendida a implantação de política urbana, consubstanciada nas leis de proteção ambiental e no Estatuto da Cidade, como elemento constitutivo da estratégia de desenvolvimento do país (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

E essa estratégia deve ser revestida pelos fatores sociais, ambientais e econômicos equalizados, de modo a integrar o planejamento e o gerenciamento na implementação das políticas públicas (Matos, 2016).

Foi sancionada, em 10 de julho de 2001, Lei n. 10.257, que instituiu o Estatuto da Cidade (EC). Nela estão estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, segundo a disposição constitucional de função social e ambiental da propriedade.

Referida e importante ferramenta em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e é poderoso instrumento de gerenciamento urbano, por introduzir ações e elementos jurídicos e de planejamento, os quais poderão efetivar o reordenamento urbano, segundo critérios de sustentabilidade.

Assim, estes são instrumentos que possibilitam aos gestores públicos ações efetivas de planejamento e da expansão urbana, de forma a tornar o meio urbano ambiente no qual a sociedade possa desenvolver-se de maneira sustentável.

5.2 A LEI N. 11.977/09

A referida Lei (n. 11.977/2009) se refere aos assentamentos que são consideradas as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizados em áreas urbanas públicas ou privadas. A partir da edição desta Lei n. 11.977/2009, vejamos:

é possível a aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da usucapião administrativa, depois de realizado o processo de regularização fundiária (Brasil, 2009).

A regularização fundiária de interesse social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no país.

Consistiu em profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras que, num passado recente, consistia na remoção (ou expulsão) dessas populações para a periferia das grandes cidades, passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação (Silveira; Formiga Júnior, 2021, p. 16).

O artigo 60, *caput* e § 3º, da Lei n. 11.977/2009 permite que o possuidor do título da posse, após cinco ou dez anos do respectivo registro (art. 1238, CC/2002), requeira ao oficial do Registro de Imóveis a conversão do título de legitimação em título de propriedade do imóvel regularizado.

Também o CC de 2002, dispõe sobre a ocupação de propriedade urbana:

Art. 1238. Aquele que, por 15 anos, sem interrupção nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé, pode requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no cartório de imóveis" (Brasil, 2002).

Para citar mais um instrumento, temos a Lei n. 12.424/2011, onde

a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios, os beneficiários, individual ou coletivamente, as cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, Organizações Sociais e Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), outras associações civis com finalidade ligada a desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, em conjunto ou separadamente estão legitimados a promover regularização de áreas urbanas irregulares, inclusive os atos de registro” (Brasil, 2011, p. 01).

A propriedade é um dos direitos mais tutelados pela sociedade humana, em todos os tempos, vinculada à sua função social, onde o sujeito pode morar, proteger sua família e exercer a plenitude de sua personalidade.

Sendo assim, os instrumentos de regularização fundiária são fundamentais na prevenção e resolução dos aspectos sociais que cercam a propriedade informal, com importantes reflexos, seja na reorganização das congestionadas áreas urbanas, seja no plano econômico.

Porém, no governo de Michel Temer através da Lei nº 13.465/2017 que trouxe novas regras para o processo de regularização dos terrenos ocupados irregularmente nas cidades, quando chegamos ao tema ocupações de terrenos urbanos, temos elencado no art. 15, incisos III e VI as possibilidades em que o direito de propriedade será tolhido através do instituto da desapropriação.

Este instituto já estudo por nós nos capítulos anteriores aparece em uma nova modalidade, que é a desapropriação em favor dos possuidores, essa por sua vez que deverá cumprir uma série de requisitos é componente da regularização fundiária, visando assim promoção dos direitos possessórios e de propriedade.

Vale ressaltar que é através dessa lei que o direito de propriedade, passa a ser ainda mais limitado, isso porque em caso de ocupação ininterrupta pelo prazo de cinco anos no território urbano, o possuidor para a ter a expectativa de direito em uma ação de desapropriação, nos termos do art. 15, III da Lei 13.465/2017 e §§4º e 5º do art. 1.228 do CC.

E ainda mais, sobre essa modalidade de desapropriação por ocupação ininterrupta existe o questionamento jurisprudencial e doutrinário sobre o pagamento ou não de indenização ao titular da propriedade, isso porque desde antes da Lei 11.977/2009 ocorriam as construções das novas moradias destinadas ao programa Minha Casa, Minha Vida mas, contudo também no que tange a regularização fundiária concernente as ocupações antigas e irreversíveis.

Quando analisamos esse instituto (regularização fundiária), percebemos que cada vez mais a desapropriação por utilidade pública e depois a desapropriação por interesse social ocorrem como instrumento para regularização fundiária, isso porque é através delas que se obtém a segurança jurídica em relação à posse de um terreno urbano.

5.3 O TRATAMENTO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELOS DIVERSOS ENTES FEDERADOS

A regularização fundiária deve ser tratada como política pública efetiva no Brasil, tendo em vista o grande número de moradias irregulares. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) afirma que “mais de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares” (Melo, 2016).

Assim, diversos instrumentos foram se apresentando, como é o caso da Constituição Federal que é um grande marco do ordenamento urbano atual, possibilitando aos municípios diversas atribuições exclusivas e comuns.

Expressa a Carta Magna, no art. 23, que cabe, obrigatoriamente “a todos os entes federados a realização de atividades voltadas à promoção de programas de construção e a melhoria das condições de habitação e de saneamento básico” (art. 23, inciso IX) (BRASIL, 1988), inserindo nesta perspectiva a obrigatoriedade da regularização fundiária de imóveis, especialmente de famílias de baixa renda (Silva, 2014).

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, veio concretizar vários direitos constitucionais relacionados à dignidade, igualdade e inclusão (BRASIL, 2001). Com o advento do EC, foi prevista a usucapião coletiva.

Também instrumento federal como Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal n. 11.977/2009) visam dar celeridade, prevendo contato direto por meio da compatibilização das ferramentas de informática com os registros de imóveis, assinatura digital e outros meios atuais que possibilitam atribuir a segurança e agilidade necessárias aos processos de regularização fundiária.

A Lei Federal nº 10.931/04 constitui grande avanço, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária

implementados pelo poder público. A Medida Provisória n 2.220/01 serviu justamente para disciplinar a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) para áreas públicas urbanas pertencentes à União, Estados, Município e Distrito Federal (Brasil, 2001).

Regulamentada pelo Decreto-Lei n. 267/79, a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU – é o instrumento que possibilita que o proprietário de área pública ou privada conceda o domínio útil de seu imóvel para um terceiro.

5.4 IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO: FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Da necessidade de garantir a propriedade e da compreensão do princípio da segurança da posse, propagado pela ONU/UnHabitat, o município foi consagrado como entidade federativa com plena autonomia pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Assim, o município do país aprovou lei para garantir direitos, por meio de instrumento de política urbana, tomando para si a responsabilidade de promover a regularização fundiária.

Todo ente federado tem o dever de atuar em conjunto no programa de regularização fundiária, através de arranjo institucional entre o poder executivo, legislativo, judiciário, ministério público, empresa estatal, associação de moradia e demais instituições, para concretização do programa de regularização fundiária. Tal cooperação é imprescindível, tendo em vista a quantidade de moradia irregular no Brasil, o que dificulta o desenvolvimento da cidade e do próprio país (Cardoso, 2021).

A regularização fundiária, na sua dimensão jurídica, precisa ser vista como função permanente e contínua da administração pública, independentemente do governo. Desta feita, respondendo ao questionamento elaborado no início do presente trabalho de monografia:

- Qual é o critério essencial para a regularização fundiária urbana?

Quando se fala de regularização fundiária urbana (Reurb) é necessário diverso elemento, dentre ele a medida jurídica, com início do processo desapropriatório, este ocorre quando existem problemas dominiais referente a ocupação ou ainda o

descumprimento da função social da propriedade que deve ser devidamente comprovada ao juízo competente (Santos, 2021).

Outro elemento essencial é a medida urbanística que tem o condão de solucionar os problemas da cidade e regularizá-la, pensando em aspectos como calçada, esgoto, energia até o fornecimento de água para o cidadão da cidade.

A medida social também é um elemento essencial para regularização fundiária urbana porque é através dela que a família de baixa renda, sem exclusão do restante da população é atendida em especial pelo planejamento do estado a fim de ter cumprido seu direito constitucional à moradia, cidadania, qualidade de vida e dignidade da pessoa humana (Silveira; Mastrodi; Rossi, 2022).

- Como identificar as modalidades de desapropriação?

No decorrer do presente trabalho de conclusão de curso foram abordadas as modalidades de desapropriação voltado principalmente para as propriedades urbanas, assim falou-se das desapropriações do artigo 5º, XXIV que são desapropriação por necessidade pública, que decorre de um período de urgência e o único bem passível dessa desapropriação será o bem abordado pelo ente (Oliveira, 2022).

Já a segunda é a desapropriação por utilidade pública que também prevista na Lei 13.465/2017 art. 15, II trata da execução deste instituto em bens que não caracterizados como bem único de família, para fins dos programas como por exemplo Minha Casa, Minha Vida e demais programas destinados a promoção da igualdade social. Em ambas as modalidades o proprietário deverá receber justa e previa indenização pelo seu bem (Araújo; Cunha Junior, 2021).

Outra modalidade é desapropriação sanção ou também conhecida como desapropriação por interesse social, que consiste na modalidade de desapropriação de bem imóvel urbano que não estejam atendendo a função social seja em prol de seu proprietário, seja em prol da coletividade que tem contato direto com o imóvel/terreno (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Nesta desapropriação sanção urbana a indenização que antes deveria ser prévia e justa, não é paga em dinheiro e sim por meio de títulos da dívida pública, mesmo ocorrendo a indenização justa, está se dará na maioria das vezes parceladamente resgatáveis até dez anos. E ainda mais a emissão deve ser previamente aprovada pelo Senado.

Vale ressaltar que nesta desapropriação sanção o proprietário não percebe sua indenização previamente porque o imóvel não está cumprindo o plano diretor e o estatuto da cidade, sendo considerado assim uma forma de punição ao proprietário por não destinar um fim justo, ainda que simples para sua propriedade (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

- Qual o método para determinar o descumprimento da função social da propriedade?

O descumprimento da função social da propriedade é determinado mediante uma análise da propriedade sob os aspectos socioeconômico e ambiental. De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, a propriedade deve atender a sua função social. Assim, no caso de propriedades urbanas, observa-se o cumprimento da legislação municipal, como o Plano Diretor, e verifica-se se o imóvel não está sendo usado para especulação imobiliária ou permanece ocioso por longos períodos (Cardoso, 2021).

Já no caso das propriedades rurais, avalia-se a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação ambiental, bem como o cumprimento das normas trabalhistas. Também se verifica se há exploração adequada, uso racional e adequado, eficiência na exploração e observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

- Qual é o compromisso do poder público em promover políticas para a regularização fundiária urbana, considerando a legislação brasileira?

O poder público, de acordo com a legislação brasileira, tem o compromisso de assegurar o direito social à moradia e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Esse compromisso é reforçado pelo Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento urbano, incluindo a promoção da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (Santos, 2021).

O poder público, nesse contexto, deve elaborar e implementar políticas que visem à regularização fundiária como instrumento de inclusão social, proporcionando acesso a serviços públicos, titulação e, conseqüentemente, a segurança da posse. A

regularização é, portanto, um compromisso do Estado em garantir o direito à cidade e à moradia digna (Silveira; Mastrodi; Rossi, 2022).

- Quais são os principais desafios enfrentados na promoção da regularização fundiária no Brasil?

A promoção da regularização fundiária no Brasil é uma tarefa intrincada, marcada por uma série de obstáculos que dificultam sua completa realização. Em primeiro lugar, existe um emaranhado jurídico com histórico de sobreposição de títulos e legislações. Essa complexidade torna o processo de regularização não apenas demorado, mas também caro e burocrático (Oliveira, 2022).

Em paralelo, a especulação imobiliária é uma barreira adicional, onde áreas urbanas desocupadas são retidas por proprietários visando a valorização futura, em vez de serem usadas para fins sociais ou habitacionais. Ademais, não é incomum enfrentar resistência de grupos que, por diversos interesses, veem vantagens na manutenção de terras em situações irregulares (Araújo; Cunha Junior, 2021).

Acrescente-se a isso, a precariedade da infraestrutura nas áreas irregulares, que carecem de serviços básicos como saneamento e eletricidade, demandando investimentos significativos para sua integração à cidade formal. Aspectos culturais e sociais também são relevantes, pois comunidades em terras ocupadas de forma irregular frequentemente desenvolvem suas próprias dinâmicas, e a regularização pode ser vista com desconfiança (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Finalmente, as restrições orçamentárias muitas vezes impedem ou atrasam ações de regularização. Nesse contexto, a colaboração entre diferentes entidades, incluindo governos, judiciário, sociedade civil e as próprias comunidades, torna-se imperativa para superar esses desafios e consolidar o direito à moradia e à cidade.

5.5 IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A propriedade privada brasileira é fruto de um longo processo que se apoderou dos bens do patrimônio público, apesar dos avanços e diversas políticas de implementação, não se efetivam os programas de regularização fundiária no país, visto que a problemática requer a combinação de diversos fatores para efetivar a legalização da terra no Brasil (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Nas organizações sociais modernas, o instituto da superfície se traduz de grande utilidade para que haja maior dinamização do domínio, atendendo à produtividade do bem que se encontrava em situação irregular. Diversos são os instrumentos em nossa legislação de regularização fundiária, muitos sendo considerados de excelentes avanços legislativos, porém falta celeridade para ser ideal e efetivo.

O tema em questão deve ser apreciado e executado de forma ágil, o Poder Público necessita criar alternativas rápidas e eficazes quando tratar-se de direitos sociais e garantias fundamentais do cidadão brasileiro, como o direito à moradia digna e a titulação de suas terras (Cardoso, 2021).

A falta de integração entre os diversos entes federados, bem como a necessidade de criação de programas de regularização fundiária perenes, de políticas públicas de Estado, onde ocorra a cooperação entre os órgãos e as instituições, os arranjos institucionais de atuação efetiva, especialmente dos municípios, devem garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (Santos, 2021).

Cabe aos entes federados, num esforço conjunto, promover ações e mecanismos voltados para a legalização da posse, a flexibilização das normas referentes ao parcelamento, uso e ocupação, buscando garantir a melhoria estrutural das ocupações, assim como a urbanização do solo e das edificações ocupadas irregularmente.

A Constituição Federal responsabiliza todos os entes federados, de alguma maneira a formular normas pela execução de políticas que promovam a regularização fundiária, com destaque e autonomia específicos para os municípios. Estes, no entanto, alegam falta de recursos suficientes, bem como falta de capacidade institucional para a legalização e exercício de posse (Brasil, 1988).

A regularização fundiária é um instrumento eficaz, sobretudo para a população de baixa renda, que reside em sua propriedade e cumpre com a função social determinada pela lei, sendo capaz de gerar benefícios para toda a sociedade. Resta que os governos combinem e usem os instrumentos disponíveis, entre si, para atingir a finalidade da regularização fundiária em nosso país (Silveira; Mastrodi; Rossi, 2022).

Desta forma o direito urbano e o direito de propriedade têm juntos reforçado a função social tanto da propriedade urbana, isto porque com a evolução história a propriedade não é mais um bem irrestrito, intocável e extremamente imutável.

Nesse diapasão não há que se falar em natureza absoluta dos direitos de propriedade, isto porque este é limitado pelos interesses sociais. Cabendo assim ao direito urbanístico, ao direito de propriedade e aos princípios fundamentais a contribuição para que a configuração da cidade seja menos um produto de interesse privado, passando a ser mais o resultado das reivindicações coletivas da sociedade.

Para a professora Ana Rita Albuquerque existe uma imensa dificuldade em dar limites ao direito de propriedade, por isso a existência do posicionamento voltado para autonomia do instituto da posse e da função social da propriedade (Oliveira, 2022).

Somente com a criação de exigências sociais, e a criação da função social da propriedade é que este direito de propriedade passa a ter limitações que beneficiam não apenas a coletividade, mas também o proprietário, uma vez que a propriedade tendo uma função social deixa de ser alvo direito da desapropriação por função social.

Quando tratamos da legitimação da posse ininterrupta para fins de regularização fundiária, percebemos que esta não necessariamente passa pela inscrição dos títulos de propriedade, isto porque não se trata aqui de uma transferência da propriedade, mas, sim uma legitimação da posse. Exemplo disto, é o emprego do título de inscrição da ocupação na Secretaria do Patrimônio Federal, previsto pelo artigo 7º da Lei n.11.481, de 31 de maio de 2007 (Araújo; Cunha Junior, 2021).

Assim, é necessário um aperfeiçoamento nas estruturas dos cartórios de registro de imóveis no Brasil a fim de torná-las mais simples, eficazes e transparentes, mesmo com a lei promulgada por Michel Temer muita coisa ainda permanece nas dependências dos cartórios de registro de imóveis, e a solução para aperfeiçoar os projetos de regularização fundiária não se encontra, necessariamente, na retirada completa de toda tentativa de registrar o solo dos proprietários.

Assim, é possível concluir que o direito de propriedade ainda tem muito a evoluir pois, em seu início possuía características extremamente individuais e irrestritas, e no Brasil principalmente com a evolução das Constituições Federais foi possível uma flexibilização desses direitos de propriedade (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Vale ressaltar que as restrições e modificações na história estão mais ligadas a promoção da igualdade social, do que visar o empobrecimento dos proprietários, isto porque o processo de distribuição de terras desde a época da coroa buscava sempre favorecer apenas uma parcela da população.

E este favorecimento por sua vez entrava em um ciclo social ligado geralmente as pessoas que possuísem a mesma característica, e com a evolução das Constituições e da sociedade essa distribuição passa a ser mais justa e diferenciada, não alcançando é claro a isonomia. Mas, uma diminuição significativa da desigualdade.

Com a promulgação da nossa carta magna vigente, a função social da propriedade passou a ser fundamental dentro do exercício do direito de propriedade, e a partir dela diversas outras legislações foram surgindo para regulamentar essa função (Brasil, 1988).

Exemplo disto é regulamentação através do estatuto da cidade na formação da propriedade urbana. Isto porque as propriedades urbanas precisam ter limites de construção, calçadas, dentre outros aspectos que atendam as regras tanto do estatuto da cidade quanto do projeto de urbanização.

Quando tratamos de restrições ao direito de propriedade pensa-se de logo em desapropriação, apesar de ser o instituto mais radical que retira de fato a posse e propriedade do proprietário é a demonstração que o direito de propriedade hoje não é absoluto como antigamente (Alfonsin; França; Oliveira, 2023).

Previsto também na Constituição Federal de 1988 a desapropriação não visa uma punição ao proprietário e sim a utilização da propriedade para fins de justiça social e necessidade do estado e ou município naquele bem, o que não restringe também que isto ocorra com bens públicos, apesar de ocorrer em menor quantidade.

As desapropriações por necessidade ou utilidade pública e por interesse social têm sua devida fundamentação e também o condão de dar limites ao direito de propriedade. Apesar de existir o pagamento pela propriedade este pode ocorrer duas formas, todas tem de ser com o valor justo de mercado, mas podendo ser pago previamente ou em títulos da dívida pública.

A única modalidade em que o pagamento se dará por títulos da dívida pública será a desapropriação por função social, ou seja, a modalidade de desapropriação em

que a propriedade não possui uma finalidade útil nem a sociedade nem a seu proprietário, devendo assim ter uma utilidade seja dentro do domínio público, ou ainda repassada para projetos sociais como no caso do projeto Minha casa, minha vida.

A função social ainda está ligada a igualdade prevista como direito fundamental do cidadão. Sendo também considerada um princípio solidamente assentado sobre uma base doutrinária e legislativa, tendo sido erigido em princípio constitucional como se pode atestar em várias passagens de nossa Constituição.

Por outro lado, temos o estatuto da cidade que organiza este acelerado processo de urbanização tratando da exclusão social e da especulação imobiliária. Será ele que trará um gerenciamento democrático tratando com diversos setores da sociedade, inclusive através de audiências públicas.

A regularização fundiária por sua vez vem para auxiliar esse acelerado processo de urbanização e o desequilíbrio causado pela má distribuição de renda, isso porque existem muitos assentamentos periféricos nos quais as pessoas não têm acesso a saneamento básico, e ainda vivem em condições de perigo principalmente de desabamentos.

A regularização fundiária de interesse social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no país, através da lei 11.977/2009 que posteriormente seria alterada pela lei 13.465/2017, promulgada pelo presidente Michel Temer trazendo consigo diversas alterações substanciais (Brasil, 2009).

Desta feita, diversos instrumentos foram se apresentando, como é o caso da Constituição Federal que é um grande marco do ordenamento urbano atual, possibilitando aos municípios diversas atribuições exclusivas e comuns, dentro do procedimento da regularização fundiária.

Assim, a regularização fundiária e o direito de propriedade são elementos essenciais para promoção da igualdade dentro da sociedade, apesar de serem opostos têm juntos o condão de promover a justiça social.

Não há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio norma que determine que a regularização fundiária e a desapropriação com exclusividade pelo poder executivo em exercício da prerrogativa expropriatória, ao contrário tem-se a garantia de que nada poderá ser excluído de uma apreciação jurisdicional.

6 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, foi possível depreender a intrincada relação entre o direito de propriedade e sua função social no contexto da regularização fundiária no Brasil. No percurso histórico, observou-se que a perspectiva absolutista do direito de propriedade foi sendo transformada, especialmente com a Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da função social da propriedade. Esta nova leitura, aliada a instrumentos como o Estatuto da Cidade e a Lei n. 11.977/09, promoveu uma reconfiguração na forma como o poder público e a sociedade entendem e atuam frente às questões fundiárias urbanas.

A regularização fundiária, em sua essência, é uma ferramenta que busca promover justiça social, garantindo direitos básicos, como a moradia, e reconhecendo a legitimidade de ocupações consolidadas. Por outro lado, destaca-se o desafio da desapropriação, especialmente quando a propriedade não cumpre sua função social. A interação dessas dinâmicas revela um cenário de complexidades jurídicas, sociais e urbanísticas.

O Ministério Público, em conjunto com os entes federativos e a sociedade civil, tem um papel crucial neste processo. A análise permitiu identificar que a promoção da regularização fundiária não se dá apenas pela intervenção estatal, mas pela cooperação entre diversos atores, considerando sempre as particularidades locais e as necessidades da população.

Outro aspecto relevante abordado é a necessidade de contínua revisão e aprimoramento das políticas públicas e dos instrumentos legais relacionados à matéria. A legislação brasileira apresenta avanços significativos na promoção do direito à cidade e à moradia digna. No entanto, sua efetividade ainda é desafiada por entraves burocráticos, pela falta de recursos e, por vezes, pela falta de vontade política.

É essencial que as políticas de regularização fundiária sejam inclusivas, participativas e integradas às demais políticas urbanas, visando a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Em suma, a temática da função social da propriedade e da regularização fundiária é um campo em constante evolução, que demanda estudos, debates e práticas inovadoras. Espera-se que este trabalho tenha contribuído para a compreensão e reflexão acerca dos desafios e possibilidades que permeiam a questão, sendo um estímulo para novas pesquisas e para a formulação de políticas públicas cada vez mais eficientes e transformadoras.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M.; FRANÇA, M. C.; OLIVEIRA, P. A. Um caleidoscópio chamado estatuto da cidade:: vinte anos da lei federal de desenvolvimento urbano sob a ótica de diferentes atores. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, n. 25, p. 167-190, 2023.

ARAÚJO, A. F.; CUNHA FILHO, A. J. C. A desapropriação e a política pública urbana: Necessidade de releitura do instituto para a adequada tutela de bens ambientais e urbanísticos. **Repositório Anima Educação**, 2021.

ARAUJO, J.; BRAGA, J.; SANTOS, A. J. BARBOSA, S. V. M. A Usucapião e a Função Social da Propriedade. Brasília-DF: 28 SET 2022. **Facit Business and Technology Journal**, v. 1, n. 42, 2023.

BRASIL. **Código Civil de 1916**. São Paulo: Saraiva, 2001. Legislação Brasileira.

BRASIL. **Códigos**. Civil, Comercial, Processo Civil e Constituição Federal. Obra coletiva de autoria da editora. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição (1989). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04.10.2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 05 de out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.977/09 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso: 05 de out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso: 05 de out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letras de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm. Acesso: 05 de out. 2023..

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8245.htm. Acesso: 05 de out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 184 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso: 05 de out. 2023.

CARDOSO, J. C. A. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana. **Repositório Anima**, 2021.

CARDOSO, J. C. A. Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana. **Repositório Anima Educação**, 2021.

COSTA, L. N.; SANT'ANNA, M. M. M. Direito de Propriedade Versus Direito Ambiental: Um Estudo de Caso do Eco Resort Quinta Santa Bárbara. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 9, n. 1, p. 33-46, 2022.

DANTAS, C. H. G.; RÉGIS, S. M. D. Função social da propriedade: a usucapião coletiva urbana como geradora do direito real de propriedade. **Repositório Anima**, 2023.

FIGUEIREDO, V. A.; CAPORLINGUA, V. H. Estatuto da cidade e educação ambiental crítica: o direito à cidade sustentável à luz dos princípios da sustentabilidade e participação. **Revista Sergipana de Educação Ambiental**, v. 8, n. 2, 2021.

GALVÃO, J. M. N. Direito Contemporâneo: desafios e possibilidades. **Aya Editora**, v. 3, 2023.

Ganhaideiro, R.; Vasconcellos, E. Função social da propriedade na era do acesso e a influência da tecnologia na transformação do mercado. **Revista Mosaico**, v. 14, n. 1, p. 109-117, 2023.

Gonçalves, C. R. Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas. 10. Ed. – São Paulo: **Saraiva**, 2015.

Grady, F. Registro de imóveis na região oeste do Pará: dificuldades encontradas na regularização fundiária sustentável e as (im) possibilidades de mitigação. 2021. Dissertação de Mestrado. **PPGSAS; Sistemas Ambientais Sustentáveis**. 2021.

Mello, C. A. B. Curso de direito administrativo. 9ed. São Paulo: **Malheiros**, 2015.

Mukai, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257/2001**. Saraiva Educação SA, 2019.

Oliveira, R. Histórico das desapropriações urbanas no município de Feira de Santana-BA. **Repositório Anima Educação**, 2022.

Pitsica, Helena Nastassaya Paschoal. Propriedade e Função Social: Desapropriação por Interesse Social. **Curso de Doutorado em Ciência Jurídica – CDCJ. Itajaí – SC**. 2016.

Rech, A. U.; Rech, A. Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental – instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: **Educs**, 2016.

Rezende, É. N.; Freitas, J. O. Análise constitucional e histórica da proteção da propriedade e sua função social no Brasil frente à proibição do uso de plataformas digitais de locação em condomínios. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 12, n. 23, p. 243-271, 2020.

Richter, D.; Rosa, M. P. A função social da propriedade urbana como princípio constitucional: proteção e exigibilidade. **CONPEDI**, 2018.

Santos, C. S. A função social da propriedade urbana e a aplicabilidade da desapropriação urbana sancionatória. **Repositório Institucional UFF**, 2021.

Schweitzer, D. C. Direito de propriedade: livro didático. **Repositório Anima**, 2022.

Silva, F. J. O. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) como instrumento da política urbana para a efetividade da função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU, p. 51-75, 2019.

Silva, J. A. Disciplina Jurídico-Urbanística da Propriedade Urbana: Legal-Urbanistic Framework of Urban Property. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutural RDAI**, v. 4, n. 13, p. 379-389, 2020.

Silveira, R. L. S.; Formiga Júnior, J. C. Regularização fundiária e função social da propriedade urbana. **TCC-Direito**, 2021.

SILVEIRA, S. M. L.; MASTRODI, J.; ROSSI, R. A. A inefetividade da desapropriação e das ZEIS na redução déficit habitacional urbano. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, p. 2479-2506, 2022.

SOUSA, I. C. B.; PIMENTEL, L. F. G. A desapropriação como instrumento de garantia do direito à cidade. **Revista FIDES**, v. 13, n. 1, p. 286-309, 2022.

TELLES, L. F. S. Função Social da Posse: uma visão constitucional. **Editores Dialética**, 2021.

VIEIRA, Gleice da Silva. Desapropriação de Imóvel Rural como objeto para a realização da Reforma Agrária. **Repositório Institucional AEE**, 2020.