XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

THE URBAN LAND REGULATION AS AN EFFECTIVE INSTRUMENT FOR THE PRINCIPLE OF SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND THE CONSTITUTIONALLY ADOPTED IDEOLOGY

Matheus Felipe De Castro
Tais Mirela Sauer [1]

Resumo

O artigo tem como tema a política urbana e a regulação urbanística. O problema da pesquisa consiste em verificar a eficácia do princípio da função social da propriedade de acordo com a "ideologia constitucionalmente adotada" na regularização fundiária urbana sobre imóvel privado. O trabalho tem por objetivos analisar a função social da propriedade de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada, descrever o procedimento da regularização fundiária urbana de interesse social sobre imóvel privado e demonstrar como a regularização fundiária serve de mecanismo eficacial da função social da propriedade. O método utilizado foi o dedutivo.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Função social, Propriedade imobiliária, Ideologia

Abstract/Resumen/Résumé

The article presents an analysis on urban land policy and urban adjustment. The research problem is to verify the effectiveness of the principle of the social function of property according to "constitutionally adopted ideology" in urban land regularization of private property. The study aims to analyze the social function of property in accordance with the constitutionally adopted ideology, to describe the procedure of urban land regularization of social interest on private property and demonstrate how the land regularization serves as an effective mechanism of the social function of property. The deductive method was employed for this study.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban land regulation, Social role, Real estate, Ideology

[1] Mestranda em Direito pela UNOESC/SC. Especialista em Direito Notarial e Registral pela UNICRUZ/RS (2006), em Direito Civil pela UNISUL(2007), em Direito Notarial e Registral pela UNIDERP (2013). Tabeliã em Itapiranga-SC.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por tema a política urbana e a regulação urbanística. Delimita-se o tema da pesquisa na modalidade de regularização fundiária urbana de interesse social sobre imóvel privado e a eficácia do princípio da função social da propriedade nesse procedimento, de acordo com "a ideologia constitucionalmente adotada".

A Lei 11.977/09, que regulamenta a regularização fundiária, objeto do estudo, faz parte da política urbana determinada pelo Estado. Esse procedimento envolve uma série de medidas que tem por finalidade regularizar assentamentos informais concedendo a titulação de domínio para seus ocupantes, a fim de garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46).

Partindo do pressuposto de que a função social da propriedade é um princípio da Constituição da República Federativa do Brasil, elencado no artigo 5°, inciso XXIII, constituindo uma cláusula aberta, cuja aplicação pode variar de acordo com espécie de interpretação adotada, o presente estudo tem por objetivo geral analisar a eficácia da função social da propriedade na regularização fundiária urbana, conforme a ideologia adotada pela nossa Carta de 1988.

Os objetivos específicos serão desenvolvidos em três capítulos. No primeiro capítulo será abordado o surgimento do princípio da função social da propriedade e a ideologia constitucionalmente adotada na Carta de 1988. A ideologia sempre esteve incorporada nos textos legais, seja implícita ou explícita, seja do Estado liberal, do Socialismo ou do Estado Social, servindo de fundamento que vincula o legislador na materialização das leis de acordo com o contexto histórico do seu tempo.

No segundo capítulo será especificado o procedimento da regularização fundiária urbana sobre imóvel privado, de acordo com a Lei 11.977/09. No último capítulo será verificado como esse procedimento de regularização da propriedade informal, mencionado no capítulo anterior, serve de mecanismo eficacial do princípio da função social da propriedade.

O problema da pesquisa consiste em verificar como a regularização fundiária de interesse social sobre imóveis privados serve de mecanismo para aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade de acordo com a ideologia incorporada pela Carta de 1988.

Justifica-se a importância do presente estudo diante da inegável necessidade de aplicar-se corretamente o princípio constitucional da função social da propriedade no ordenamento jurídico e econômico do Estado de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada, pois esta determina os parâmetros hermenêuticos que devem nortear as ações estatais de cunho jurídico e administrativo. Além disso, a informalidade entre os mais necessitados precisa ser combatida, pois gera uma série de consequências para a sociedade, entre elas a criminalidade e a discriminação, comprometendo os princípios constitucionais da dignidade humana e da igualdade.

O referencial teórico é o constitucionalismo social. Para a realização deste trabalho foi utilizado o método dedutivo consistindo na utilização e análise de material bibliográfico e na legislação pátria pertinente aos assuntos abordados.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

A função social da propriedade é um princípio constitucional que está elencado no artigo 5°, inciso XXIII, da Carta Magna. A Constituição da República Federativa do Brasil, além de prever o princípio da função social no rol dos direitos e garantias fundamentais, reiterou-o como princípio geral da atividade econômica no artigo 170, III[1] e nos artigo 182, parágrafo 2°[2], 184[3] e 186[4], do mesmo diploma legal.

Ao determinar no título dos direitos e garantias fundamentais, que a propriedade atenderá a sua função social, como um princípio, a Constituição estabelece uma cláusula geral constitucional, deixando intencionalmente a interpretação para a doutrina e para a

[1] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, configurar os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(...) III- função social da propriedade;

[2] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.[...]§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[3] Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

[4] Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

jurisprudência. Sendo assim, a sua aplicação pode ter variáveis, ou seja, a função social da propriedade poderá admitir inúmeras formas de concretização com características individuais.

Segundo Bonavides os princípios constitucionais têm a seguinte função

> De antiga fonte subsidiária de terceiro grau nos Códigos, os princípios gerais, desde as derradeiras Constituições da segunda metade do século XX, se tornaram fonte primária de normatividade, corporificando do mesmo passo na ordem jurídica dos valores supremos ao redor dos quais gravitam os direitos, as garantias e as competências de uma sociedade constitucional. Os princípios são, por conseguinte, enquanto valores, a pedra de toque ou o critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada. (BONAVIDES, 2015, p.289)

Complementando a ideia acima, Souza (2002, p. 116-117) menciona que os princípios da Ordem Econômica contêm "marcas ideológicas" que servem de instrumentos para a sua correta aplicação.

Assim, pode-se afirmar que os princípios representam e garantem a unidade do ordenamento jurídico e como fontes do direito devem ajudar a interpretar a norma de acordo com a sua verdadeira intenção, nesse sentido também se impõe a aplicação do princípio da função social da propriedade.

Todavia, para identificar a intenção do princípio da função social da propriedade o estudo utilizará como fundamento a ideologia constitucionalmente adotada na Carta de 1988. A ideologia sempre esteve incorporada nos textos legais, seja implícita ou explícita, seja do Estado liberal, do Socialismo ou do Estado Social, servindo de rumo para a formalização dos ordenamentos jurídicos de acordo com o contexto histórico do seu tempo.

A denominação "ideologia constitucionalmente adotada" foi apresentada pelo Professor Washington Peluso Albino de Souza (2002, p.80-81) e representa o entendimento contemporâneo "do tratamento do tema econômico pela ordem jurídica", desvinculado dos padrões puros de ideologia. Em outras palavras podemos afirmar que se refere "às bases jurídicas da *praxis* econômica" a ser aplicada em subordinação à Constituição Federal.

Para clarear o entendimento acerca do significado da expressão "ideologia constitucionalmente adotada" transcreve-se abaixo o entendimento de Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento

> Uma das mais originais contribuições do Mestre Washington Albino girava em torno da proposta de uma categoria hermenêutica capaz de fundamentar o processo de interpretação das normas de Direito Econômico, independente de valores e visões de mundo de cunho particular: trata-se da "ideologia constitucionalmente adotada", isto é um parâmetro hermenêutico segundo o qual o intérprete, ao analisar a juridicialização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativo-axiológicos positivados na Constituição Econômica. Inegavelmente deve-se admitir que a defesa de um parâmetro hermenêutico plural constitui um elemento estratégico contra as argumentações anarco-liberais que insistiam em promover uma

interpretação "mercadologicamente adequada" da Constituição Econômica (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 269).

Diante disso, afirma-se que a ideologia participa de todas as ordenações jurídicas e serve de parâmetro para a tomada de decisões tanto no âmbito jurídico, como no âmbito administrativo.

Proferida algumas considerações acerca do significado da "ideologia constitucionalmente adotada", verificar-se-á qual é a ideologia adotada na Carta de 1988, com o objetivo de identificar-se como deve ser aplicado o princípio da função social da propriedade no nosso ordenamento jurídico.

Com o surgimento das Constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919, as constituições reconhecem uma ordem econômica que deve ser aplicada de acordo com políticas determinantes estabelecidas pela nação. Desta forma, elas passam a ser "cartas que reconhecem uma realidade deformadora e definem fins (superação daquelas deformações) e formas para se alcançar o objetivo da transformação". (CASTRO, 2016, p.253-254)

Nesse passo a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, foi o marco inicial das mudanças acerca do tratamento dos elementos ideológicos, passando do Estado de Direito para o Estado Social de Direito. Incluiu-se, nesta Carta, um título exclusivamente para a "Ordem Econômica e Social" (arts. 115 a 143) com expressão ideológica neoliberal. Preservaram-se os dispositivos "clássicos da ideologia liberal", incorporando-se a estes novos elementos ideológicos voltados para o interesse social. Como exemplo podemos citar o direito à propriedade, que continuou sendo garantido no ordenamento constitucional como direito fundamental, incluindo-se a expressão "não poderá ser exercido contra o interesse social e, coletivo". (SOUZA, 2002, p.86-87)

As constituições que se seguiram foram evoluindo nesse sentido até culminar na Constituição Federal Brasileira de 1988. Esta, na sua vez, incorporou um sistema político de Estado Social. Tal entendimento depreende-se do artigo 3°, onde são elencados os objetivos fundamentais e, também, da inclusão, no capítulo II do título II que trata dos direitos e garantias fundamentais, de um rol de direitos sociais, enaltecendo a importância desses direitos. Outrossim no título VII, que dispõe a respeito "Da Ordem Econômica e Financeira", o dispositivo legal 170, *caput*, preceitua que "A ordem econômica […], tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social".

Da essência do artigo 170, acima mencionado, se extraem três elementos que determinam os "parâmetros ideológicos" a ser seguidos, levando-se em conta a maior abrangência possível dentro do contexto do interesse, que são: 1)dados ideológicos

fundamentais da "ordem econômica" (valorização do trabalho humano e livre iniciativa); 2) fins a atingir (assegurar a todos existência digna); e 3) referencial (conforme os ditames da justiça social). (SOUZA, 2002, p.381)

Os elementos supracitados nos conduzem a uma interpretação social-intervencionista da Carta de 1988, que deve ser interpretada de acordo com os fundamentos e princípios do Estado Democrático de Direito. Desta forma, a ideologia constitucionalmente adotada aponta no sentido de um Estado Social que busca a diminuição das desigualdades.

No mesmo sentido são as palavras de Eros Roberto Grau

> A ordem econômica (mundo do dever ser) produzida pela Constituição de 1988 consubstancia um meio para a construção do *Estado Democrático de Direito* que, segundo o art. 1° do texto, o Brasil constitui. Não o afirma como *Estado de Direito Social* – é certo – mas a consagração *dos princípios da participação e da soberania popular*, associada ao quanto se depreende da interpretação, no *contexto funcional*, da totalidade dos princípios que conformam (a ordem econômica), aponta no sentido dele. (GRAU, 2008, p.308)

Verifica-se, assim, que a ideologia e a interpretação devem estar conectadas no sentido de realizar de forma harmônica e ampla o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil. Esta, interpretada de acordo com a "ideologia constitucionalmente adotada", ou seja, de acordo com a sua ordem econômica, caminha para o desenvolvimento dos direitos sociais e coletivos em detrimento dos direitos individuais.

Por outro lado, percebe-se que o princípio da função social da propriedade também caminhou ao lado do desenvolvimento das Constituições, ganhando força a partir da Constituição Brasileira de 1934, pois, mesmo não estando expressamente referido nesta, estava incorporado "à ideologia constitucionalmente adotada e da forma de Estado intervencionista-social desenvolvida a partir daí". Assim, a evolução do princípio da função social da propriedade foi acontecendo na medida em que o princípio da igualdade foi se desenvolvendo, atingindo o seu "máximo desdobramento jurídico" com a atual Carta Magna. (CASTRO, 2016, p. 255-256)

A fim de esclarecer a ligação do princípio da igualdade com o princípio da função social da propriedade Castro preceitua

> A função social da propriedade é um desenvolvimento lógico do princípio da igualdade material e se encontra nas bases lógicas de constituição do Estado nacional brasileiro. A funcionalização coloca os interesses da sociedade democrática acima dos interesses individuais, subordinando a realização do singular ao universal. Se a própria propriedade se funcionaliza, os contratos, os negócios entre partes, a empresa (célula fundamental da produção ou reprodução da forma valor) e o próprio capital, se tornam funções sociais de realização de valores éticos definidos na Constituição: construção de uma nação política e economicamente soberana e de bem-estar social, com pleno emprego e justiça social. (CASTRO, 2016, p.343)

O direito de igualdade do liberalismo transformou-se na igualdade material da nova forma de Estado Social, que vincula o legislador federal, estadual e municipal, devendo este criar leis que dão eficácia para o direito à igualdade. Assim, o Estado Social tem "no centro de todos os direitos de sua ordem jurídica" o princípio da igualdade, onde circula toda "concepção estrutural do Estado democrático contemporâneo". Paulo Bonavides afirma que "de todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional […] sendo, o direito-chave, o direito-guardião do Estado social", na atualidade. (BONAVIDES, 2015, p.384-385)

De acordo com os ensinamentos de Silva (2012, p. 73-74) a função social existiu concomitantemente ao longo do processo da funcionalização da propriedade. Karl Renner (p. 84 e ss., apud Silva, 2012, p.74) menciona que a "função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção", conforme essas mudanças vão acontecendo o conceito de propriedade vai se desenvolvendo. Ao deferir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (art.170, II e III), a Constituição do Brasil de 1988 adotou "um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la", que relativiza a propriedade como um todo, não apenas o seu exercício, mas também o seu uso, gozo e disposição, oportunizando ao legislador interpretar de acordo com as modalidades de aquisição ou com as espécies de propriedade.

Silva (2012, p.73-75) conclui que a função social está configurada na estrutura do direito de propriedade como requisito que precede os modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. O direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual, mas também não pode ser excluída do seu "conteúdo essencial mínimo". Assim "as limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo".

Pode-se dizer, ainda, que a função social da propriedade orienta o seu exercício de modo a coibir o abuso do direito, bem como o seu uso nocivo ou irracional, incluindo aí o abandono. (MELLO, 2013, p.46)

Como consequência a propriedade urbana adquiriu um novo perfil derivado do princípio da função social, que está pautado no bem-estar social e no princípio da igualdade, com diretrizes gerais, nesse mesmo sentido, elencadas também no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), na Lei do parcelamento do solo n. 6.766/1979, na Lei n. 11.977/09 conhecida como "Minha Casa Minha Vida", na Lei de Incorporações imobiliárias n. 4.591/1964 e no plano diretor de cada município. (PILATI, 2013, p.49).

Diante dessas considerações, pode-se perceber que o princípio da função social da propriedade em face da "ideologia constitucionalmente adotada" deve ser interpretado e por consequência aplicado sempre no sentido de coibir as desigualdades sociais e desenvolver o bem-estar da nação.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL SOBRE IMÓVEIS PRIVADOS

A regularização fundiária urbana sempre foi um tema tormentoso diante dos vários motivos que dificultavam a sua execução, agregando-se a isso, a incapacidade de prevenir o problema. Entre os problemas que contribuíam para a ineficiência da sua aplicação destacava-se a situação na qual os imóveis, objeto de parcelamentos e assentamentos irregulares, pertenciam à propriedade privada. Antes da Lei 11.977/09 o poder público só disponibilizava dois instrumentos jurídicos coercitivos para essas situações, a desapropriação e a usucapião.

Todavia, nem um e nem outro traziam a solução mais adequada. A desapropriação, além de ter um custo muito alto para o poder público, impossibilitava a transferência do domínio para os particulares que estavam ocupando essas áreas, uma vez que o nosso ordenamento legal vigente veda o usucapião de imóveis públicos[5].

A usucapião, por si só, também não atendia as expectativas, uma vez que demandava a atuação do poder judiciário e assessoria jurídica, com um procedimento moroso e custoso, que dificultavam demasiadamente a sua concretização.

Surgiu, então, a regularização fundiária urbana da Lei 11.977/09, que tem por finalidade regularizar a propriedade imobiliária informal, por meio de um processo de intervenção pública de natureza administrativa, sem a necessária intervenção do poder judiciário, entre outros aspectos que serão vistos a seguir.

Nos termos do artigo 46, da Lei 11.977/09, a regularização fundiária abrange um grupo de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que tem por objetivo a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, para garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[5] Art.102. Código Civil. Os bens públicos não estão sujeitos à usucapião. Art. 183. CF/88. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. Art.191. CF/88. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Augusto (2013, p.421) complementa este conceito aduzindo que a Lei 11.977/09 é o instituto jurídico mais completo sobre a regularização fundiária, pois além de englobar conceitos específicos, diretrizes e princípios perfeitamente coordenados com o Estatuto da Cidade, criou regras específicas sobre o procedimento e novos instrumentos jurídicos que resolvem a questão da urbanização informal no nosso País.

Na mesma linha de raciocínio, Oliveira e Nunez (2014, p.85) mencionam que a regularização fundiária urbana, da Lei 11.977/09, é um processo mais abrangente do que os previstos nos instrumentos jurídicos anteriores, pois articula as questões jurídicas com as sociais, focando "tanto no trabalho jurídico, quanto no urbanístico, no físico e no social, de forma a adequar o processo às demandas da comunidade em que se dá".

Cabe mencionar que o termo "assentamentos irregulares" não se limita exclusivamente a loteamentos urbanos irregulares, mas sim a toda e qualquer edificação ou ocupação irregular. Como exemplo, podem ser citados favelas, cortiços, conjuntos habitacionais irregulares e os condomínios rurais. (MELLO, 2013, p.35)

Destaca-se que a regularização fundiária urbana envolve quatro modalidades, segundo Paiva (2013, p.09): 1) regularização fundiária de interesse social, elencada na Lei 11.977/2009, artigos 53 a 60; 2) regularização fundiária de interesse específico especificada nos artigos 61 a 62, da Lei 11.977/2009; 3) regularização fundiária inominada, artigo 71, também da Lei 11.977/09; e por fim 4) regularização fundiária de imóveis da União, que observa o procedimento elencado no artigo 18-A a 18-F do Decreto-lei 9.760/46, (alterado pela Lei 11.481/2007).

Neste trabalho, contudo, tem-se como objeto de estudo apenas a regularização fundiária urbana de interesse social sobre imóveis particulares. Tal procedimento tem como um de seus fins a titulação da propriedade, que começa com a formalização do "título de legitimação de posse", emitido pelo poder público e registrado no registro de imóveis após a averbação do auto de demarcação urbanística (além de outras providências abaixo especificadas). Transcorrido o prazo para o usucapião a partir do registro do termo de legitimação de posse, este será convertido em título de propriedade plena, por ato do oficial do Registro de Imóveis, a requerimento do interessado, atendidas as demais provas determinadas em lei para a concessão da conversão. (PAIVA, 2012, p.10)

Conforme determinado no artigo 47, inciso VII, da Lei 11.977/09, considera-se regularização fundiária de interesse social, sobre imóvel privado, os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, que atendam os seguintes

requisitos: 1) que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica há, pelo menos, cinco anos; ou 2) imóveis situados em ZEIS.

A regularização fundiária urbana, além dos objetivos previstos no artigo 46, deverá respeitar as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade e observar os seguintes princípios elencados no artigo 48: 1) facilitação do acesso ao lote urbanizado pela população de baixa renda, priorizando sua permanência na área ocupada, garantindo o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; 2) conexão com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; 3) os interessados devem participar em todas as etapas do processo de regularização; 4) incentivo à resolução extrajudicial de conflitos; e 5) outorga do título preferencialmente para a mulher.

Estão legitimados a promover a regularização fundiária de interesse social, conforme dispõe o artigo 50 da Lei 11.977/09, 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 organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras associações civis com finalidade ligada ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Cabe ressaltar que as instituições acima citadas estão legitimadas a realizar todos os atos necessários à efetivação da regularização fundiária, nesse sentido autoriza o *caput* do artigo 50 da mesma Lei.

Todavia, a colaboração da sociedade civil também é importante para o progresso da regularização fundiária, pois atua na fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público. Desse modo, também se destaca a participação dos Oficiais de Registro de Imóveis, que podem provocar a formação de novos projetos de regularização, e, ainda, auxiliar juridicamente nos projetos que já estão em andamento. (BECKER, 2013, vol. 74, p. 168-169)

Dentro da primeira fase, que compreende a realização do projeto de regularização fundiária, segundo o artigo 51, deve-se incluir medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental e suas compensações, caso seja necessário, bem como as condições para promover a segurança da população de risco e a adequação da infraestrutura básica.

Essa infraestrutura básica, na regularização fundiária de interesse social, deverá ser realizada pelo poder público, diretamente ou por meio de concessão ou permissão, na forma

da lei, ainda que promovida pelos próprios beneficiários, cooperativas habitacionais, fundações e outras organizações legitimadas no artigo 50 da Lei 11.977/09.

Os critérios para implantação do sistema viário e da estrutura básica estão elencados no parágrafo 6°, do artigo segundo, da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, citada na Lei 11.977/09, bem como no plano diretor.

A regularização fundiária também abrange a realocação de casas situadas em locais de risco, na reconstrução de moradias precárias e na implantação de uma estrutura mínima de serviços essenciais, tais como saneamento básico, iluminação, coleta de resíduos, segurança, posto de saúde, serviços postais.

O procedimento da regularização fundiária envolve, ainda, a demarcação urbanística especificada no artigo 47, inciso III[6], da Lei 11.977/09, que visa delimitar a área objeto da regularização urbanística, bem como constatar a posse dos seus ocupantes. Depois desse levantamento o poder público emite o título de legitimação de posse, que deve ser registrado no registro de imóveis em nome dos ocupantes. Após o registro do título de legitimação de posse, começa a correr o prazo para a conversão da posse em propriedade[7], por usucapião extrajudicial, culminando na titulação da propriedade dos lotes em nome dos beneficiários.

De acordo com o que foi mencionado, pode-se perceber que a regularização fundiária de interesse social sobre imóvel privado desenvolve várias etapas. A primeira etapa visa à formalização do parcelamento do solo, com a individualização dos lotes e o seu registro imobiliário, além da determinação dos espaços públicos e da infraestrutura necessária. A segunda etapa tem por fim especificar os seus ocupantes e fazer o registro do seu respectivo direito, ou seja, conceder o título de legitimação de posse. Vale ressaltar que esta etapa já

---

[6] Art. 47. [...] III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

[7] Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

§ 1o Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

§ 2o As certidões previstas no inciso I do § 1o serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

§ 3o No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

concede aos ocupantes a segurança da posse. Posteriormente, numa terceira etapa, com o decurso do tempo, por meio do usucapião extrajudicial (denominação dada pela doutrina), há a conversão da posse em título de propriedade plena, desde que atendidos os requisitos legais determinados no artigo 60 da Lei 11.977/09. (AUGUSTO, 2013, p.423)

Apresentadas algumas considerações acerca da regularização fundiária de interesse social sobre imóveis privados, apresentar-se-á no capítulo seguinte como esse conjunto de medidas que envolvem a regularização serve de mecanismo eficacial do princípio constitucional da função social da propriedade.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MECANISMO EFICACIAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Após longo período sem implantação de políticas públicas tivemos um avanço com a edição da Lei 11.977/09, popularmente conhecida por "Minha Casa, Minha Vida", que tem como uma das suas finalidades a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A regularização fundiária de interesse social sobre imóvel privado, conforme vimos no capítulo anterior, faz parte da política pública implantada pelo Estado, que visa garantir "o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana". Ressalta-se, que o próprio artigo 46, da Lei 11.977/09, determina que a regularização tem por fim "desenvolver as funções sociais", e, conforme foi proposto no presente estudo, essa aplicação deve ocorrer de acordo com a "ideologia constitucionalmente adotada".

A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 182, estabelece que os Municípios devem executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com seu plano diretor ou diretrizes fixadas em lei, com a finalidade de desenvolver as funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus moradores.

O parágrafo 2°, desse mesmo artigo, menciona que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". No mesmo sentido estabelece o artigo 39 do Estatuto da Cidade, incluindo, ainda, que deve ser "assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2° do mesmo Estatuto[8]", Lei 10.257/01.

[8] Art. 2°. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Percebe-se, assim, que tanto a Constituição Federal nos seus artigos 182 e 183, quanto o Estatuto da Cidade, se voltam para a institucionalização de uma "política urbana", com uma dimensão mais alargada, onde deve predominar o bem-estar social, colocando o homem dentro das funções sociais. (SOUZA, 2002, p.129)

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Cabe mencionar, que a primeira fase da regularização fundiária, mencionado no capítulo anterior, deve ser realizada de acordo com as diretrizes do plano diretor municipal, conforme os dispositivos anteriormente citados. Todavia, em face do princípio da função social da propriedade, essas exigências podem ser relativizadas ou compensadas, mas sempre com o objetivo de atender um interesse maior da coletividade e do seu bem-estar social. Como exemplo, cita-se os assentamentos realizados em áreas de preservação ambiental, artigo 54, §§1° e 2°, da lei 11.977/09.

Na análise dessa modalidade de regularização, na sua primeira etapa, pode-se perceber que há uma incidência do princípio da função social quando a propriedade privada é retirada do domínio de quem não está utilizando-a. Nessa situação o proprietário está sofrendo uma violação ao seu direito fundamental à propriedade, que é justificada em face do bem-estar social.

Posteriormente, após o registro do termo de legitimação de posse e o decurso do tempo determinado, essa mesma propriedade é registrada no nome dos ocupantes da área, habilitados de acordo com os levantamentos realizados no decorrer do procedimento. Esses ocupantes devem necessariamente ter baixa renda. Nessa oportunidade haverá nova incidência do princípio da função social da propriedade, pois se estará atribuindo gratuitamente a propriedade a quem não tinha condições de ter, sem o auxílio do Estado.

A propriedade urbana, quando devidamente individualizada, ou seja, formalmente legalizada com o registro do título de propriedade, pelo procedimento da regularização fundiária, aliada a outras medidas de instalação de infraestrutura, determinadas no plano diretor ou nas diretrizes urbanas, cumpre também o princípio da função social da propriedade, pois propicia melhores condições de vida, retirando da informalidade pessoas que viviam em condições precárias, sem condições de uma vida digna.

Além disso, a regularização fundiária urbana de interesse social gera a circulação de riquezas e fomenta a economia, auxiliando o país no desenvolvimento econômico por meio do ativo imobiliário, que só pode ser usufruído após a regularização. Nesse sentido também recai a eficácia do princípio da função social da propriedade. Colaborando com o mesmo entendimento Becker aduz que

> A regularização fundiária é a grande fórmula para o desenvolvimento econômico, o que viabiliza o acesso ao sistema formal de crédito, fomentando a realização de investimentos, proporcionando a geração de capital e renda para a população, transformando, por fim, o imóvel em ativo financeiro. (BECKER, 2013, vol.74, p.186-187):

Reforçando o entendimento acerca dos resultados obtidos no desenvolvimento econômico e social por meio da regularização fundiária Eduardo Agostinho Arruda Augusto (2013, p.419) menciona "a regularização fundiária somente será eficaz se conferir o título de domínio ao beneficiário", pois assim poderá dar seu imóvel em garantia do pagamento de um empréstimo, que pode ser utilizado para ampliar seus negócios, na compra de outro imóvel ou em qualquer outra atividade que desenvolva a economia. Além disso, a segurança proporcionada pela garantia real gera maior certeza de adimplemento e a diminuição da taxa de juros, favorecendo a circulação de riquezas, o desenvolvimento socioeconômico e a diminuição da pobreza.

Ademais, se a propriedade imobiliária passa a ser formal, ou seja, legalizada e titularizada, ela também contribui sobremaneira para o aumento da arrecadação de impostos. Pois que, uma vez legalizada, ela pode ser transmitida ou onerada formalmente, gerando impostos de Transmissão de Bens Imóveis ou de Transmissão *Causa Mortis* ou Doação. Com o ingresso de mais receita nos cofres públicos, o Estado pode utilizá-lo em investimentos que envolvem outros direitos fundamentais, como a saúde e educação, contribuindo também desta forma para a melhoria nas condições de vida das pessoas.

Conforme mencionado anteriormente o procedimento da regularização fundiária urbana não tem por finalidade apenas a legalização dos lotes e a sua titulação. A primeira fase do procedimento tem por finalidade atender as necessidades básicas do cidadão, concedendo-lhes a infraestrutura básica necessária, como meios de transportes, rede de esgoto, água potável, energia elétrica, etc. Tudo isso está atrelado ao cumprimento da função social da propriedade vinculado ao princípio constitucional da igualdade e a ideologia do bem-estar social.

Além do que foi exposto, pode-se afirmar, ainda, que a regularização fundiária está diretamente ligada à proteção e à preservação do meio ambiente, conforme mencionado anteriormente, podendo inclusive, de acordo com o artigo 54, §§ 1° e 2°, da Lei 11.977/09, comprovando que a intervenção gera melhorias nas condições ambientais quando comparada à situação anterior.

Resta ainda ressaltar, que concedido o direito à propriedade, nos termos da modalidade de regularização fundiária urbana, ora estudada, também se está garantindo o direito social à moradia, nos casos em que o imóvel regularizado for destinado a esta, aplicando-se, mais uma vez, a função social da propriedade de acordo com a "ideologia constitucionalmente adotada".

Destarte, partindo do entendimento que a função social da propriedade é um desenvolvimento lógico do princípio da igualdade material, que se encontra na base ideológica da Constituição da República Federativa do Brasil, pode-se dizer que a regularização fundiária urbana de interesse social sobre imóvel privado é uma funcionalização dos interesses da sociedade democrática acima dos interesses individuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo realizado no primeiro capítulo, foi visto que o princípio da função social da propriedade, inserido de acordo com a "ideologia constitucionalmente adotada" na Carta de 1988, está atrelado ao direito fundamental à igualdade, no qual deriva a estrutura do Estado democrático contemporâneo. Na medida em que este se desenvolve, o princípio da função social da propriedade vai acompanhando a sua evolução.

Na segunda parte do presente trabalho, foi mencionado tecnicamente e conceitualmente, com base na legislação e na doutrina, o mecanismo da regularização fundiária de interesse social sobre imóvel privado, regulamentado pela Lei 11.977/09. Percebeu-se que o próprio conceito legal, do procedimento em estudo, determina como objetivo a garantia do pleno desenvolvimento do princípio da função social da propriedade.

Foi percebido, ainda, que a função social da propriedade está sendo aplicada em todas as fases do procedimento da regularização fundiária urbana de interesse social, desde a sua formação até a sua conclusão. Inicialmente constatou-se que a aplicação do princípio da função social da propriedade é identificada quando a propriedade privada é retirada de quem não está utilizando-a, transmitindo-a formalmente para quem já está na posse. Além disso, executam-se os melhoramentos necessários na infraestrutura básica, de acordo com o plano diretor ou com as diretrizes básicas do município, gerando melhoria nas condições de vida das pessoas.

Por fim, com o registro dos títulos de propriedade, concedidos pela usucapião extrajudicial, constatou-se que a função social da propriedade é exercida, por meio da regularização fundiária, quando esta fomenta a geração de riquezas e o ingresso de receitas aos cofres públicos, além de garantir a segurança da posse, o direito à moradia e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante das considerações expostas sucintamente neste trabalho, pode-se constatar que a regularização fundiária de interesse social sobre imóvel privado, introduzida na Lei 11.977/09, serve de mecanismo eficacial do princípio constitucional da função social da

propriedade, elencado no artigo 5 °, inciso XXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada, desenvolvendo o bem-estar social e promovendo a diminuição das desigualdades.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de Imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática*. São Paulo: Saraiva. ed. 2013.

BECKER, Bruno. *A Regularização Fundiária de Imóveis Rurais, o Aperfeiçoamento do Sistema Registral*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 74. p. 152-189. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, jan-jun. 2013.

BECKER, Bruno. *A Regularização Fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 72. p. 17-126. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, jan-jun. 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30 ed. São Paulo. Malheiros, 2015.

BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 24 set. 2015.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 set. 2015.

BRASIL. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 24 set. 2015.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2015.

BRASIL. Decreto-lei 9.760, de 05 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de9760.htm>. Acesso em: 22 abr. 2015

CLARK, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves; *Ideologia Constitucional e pluralismo produtivo*. Rev. Fac. Direito UFMG, em Memória do Prof. Wasshigton Peluso. 2013, p. 265-300. Edição especial.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CASTRO, Matheus Felipe de. *Capitalista Coletivo Ideal: o Estado e o projeto de desenvolvimento nacional na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERNANDES, Edésio. *Política nacional de regularização fundiária*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 56. p. 241. São Paulo: ed. IRIB, jan-jun. 2004.

MELLO, Henrique Ferraz de. *Regularização Fundiária Inominada Urbana*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 74. p. 25-141. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, jan-jun. 2013.

MELO, Marcelo Augusto Santana. *O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 69. p. 09-79. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, jul-dez. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. rev. e atual.- São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEZES, Olindo Herculano de. *Perfil da Propriedade Contemporânea (Destaque da Propriedade Fundiária)*. 517 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, junho de 2009.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. - 6.ed. 2ª tiragem – São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; NUNEZ, Izabel Saenger. *Os Direitos à Moradia e à Propriedade:* Um estudo de caso da regularização fundiária urbana em favelas cariocas. Dir. Fundamentais e Justiça-ano8, n°26, p.78-110, Jan./Mar.2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização Fundiária de Interesse Social*. 1ª. ed. São Paulo: publicado na Coleção Cadernos IRIB nº 5, 2012.

PILATI, José Isaac. *Propriedade e Função Social na Pós-modernidade*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.