



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

**UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA PROPRIEDADE E DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

Beatriz Corrêa Uchôa

Recife

2018

BEATRIZ CORRÊA UCHÔA

**UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA PROPRIEDADE E DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito do Recife, Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Pernambuco, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientanda: Beatriz Corrêa Uchôa

Orientador: Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva

Recife

2018

Beatriz Corrêa Uchôa

**Uma Análise Histórica da Propriedade e da Função Social da Propriedade nas
Constituições Brasileiras**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, por comissão examinadora assim formada:

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Nome:

Instituição:

Nome:

Instituição:

Nome:

Instituição:

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a conjuntura atual da função social da propriedade no contexto brasileiro por meio de uma análise histórica da propriedade privada, bem como da codificação da função social da propriedade no contexto internacional e brasileiro. Para tanto, aborda-se o panorama histórico da propriedade privada e a evolução desse instituto para, em seguida, analisar a influência da codificação da função social da propriedade no contexto brasileiro. Por fim, no último capítulo, exporemos os principais diplomas legais que vigem hoje no Brasil, os quais são influências diretas do processo histórico relatado nos primeiros capítulos.

Palavras-chave: história do direito; função social da propriedade, propriedade privada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO PRIMEIRO – Considerações sobre a propriedade privada	3
1. Uma breve contextualização sobre a concepção da propriedade privada	3
2. A abordagem histórica	3
2.1 A concepção mais atual da propriedade privada.....	5
CAPÍTULO SEGUNDO – A função social da propriedade no contexto internacional	9
1. A codificação da função social da propriedade	9
CAPÍTULO TERCEIRO – A função social da propriedade no contexto brasileiro.....	14
1. Apresentação do contexto brasileiro.....	14
1.1. Constituição de 1824.....	14
1.2. Constituição de 1891.....	16
1.3. Constituição de 1934.....	16
1.4. Constituição de 1937.....	17
1.5. Constituição de 1946.....	18
1.6. Constituição de 1967 e de 1969.....	20
1.7. Constituição de 1988.....	20
CAPÍTULO QUARTO – A função social da propriedade trazida pelos principais dispositivos legais vigentes.....	22
1. Plano diretor da cidade.....	22
2. Estatuto da cidade.....	23
3. Lei Federal n. 13.465/2017.....	25
CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

A meus pais, que sempre apoiaram
meus estudos mesmo nos tempos
mais difíceis.

INTRODUÇÃO

A origem da propriedade privada remonta aos tempos antigos, desde quando a sociedade passou a ser agrícola e estabelecer raízes em porções de terras delimitadas e, por consequência, levantar cercas e demarcar terras. Dessa forma, com o estabelecimento e domicílio fixo, naturalmente o sentimento de posse emergiu no seio dessas sociedades. A propriedade, então, tornou-se privada graças àqueles que primeiro assim a declararam, firmando-se o direito absoluto da propriedade.

Ocorre que paulatinamente tal direito absoluto foi se mitigando, até que hodiernamente temos a imposição do respeito à função social da propriedade, isto é, o proprietário deve obedecer determinados critérios estabelecidos por lei, com intuito de que a propriedade privada atenda as expectativas sociais e ambientais. Dessa forma, denomina-se de função social da propriedade a imposição do proprietário atender as expectativas da sociedade, bem como o respeito ao meio ambiente, quando do usufruto da posse.

Tal termo jurídico foi codificado primeiramente no México, em 1917, e posteriormente adotado por muitos países ocidentais, cada um à sua maneira. Dentro desse contexto, analisaremos nessa monografia a evolução jurídica da propriedade e da função social da propriedade na ordem jurídica brasileira, desde a outorga da primeira constituição brasileira (1824) até a atual constituição de 1988, bem como leis de importância que hodiernamente tratem sobre o tema.

A análise é relevante no âmbito acadêmico, uma vez que, por um lado, movimentos sociais estão cada vez mais conscientes de seus direitos de ocupação de propriedades subutilizadas, cobrando do Estado um papel mais incisivo no que diz respeito a adoção de ações que façam cumprir a função social da propriedade, e, de outra banda, grandes proprietários de terras, bem como movimentos retrógrafos, constantemente demandam o direito absoluto da propriedade. Dessa forma, é fundamental que compreendamos a evolução jurídica da propriedade e da função social da propriedade.

É nesse contexto que surge a importância da história do Direito na compreensão da função social da propriedade, posto que é fundamental para que se compreenda o contexto e se analise criticamente a evolução de termos e de conceitos jurídicos, mesmo que de forma limitada. Isto porque ao analisar os conceitos em contextos passados, temos uma melhor compreensão do que eles representam hoje, com toda sua bagagem cultural e histórica acumulada. Nesse sentido, tendo em vista que a pauta da função social da propriedade é uma

pauta relacionada aos direitos humanos, uma vez que engloba questões como moradia digna, bem como função social da cidade, demonstraremos nessa monografia a necessidade do fortalecimento da função social da propriedade através de uma análise da evolução histórica e jurídica do instituto.

Para tanto, no primeiro capítulo, detalharemos a evolução histórica da propriedade, desde os primórdios do instituto até os tempos modernos, por entendermos que é de fundamental importância para posterior análise crítica dos moldes atuais da propriedade. Em seguida, exporemos como ocorreu a codificação do instituto, para então expor o contexto legal brasileiro.

Por fim, demonstraremos a evolução histórica, de modo mais detalhado, de como a função social da propriedade se firmou no Brasil. Esperamos, com isso, formular uma conclusão que aponte criticamente o atual estado da arte do tema com base na evolução jurídica descrita ao longo do texto.

CAPÍTULO PRIMEIRO – Considerações sobre a propriedade privada

1. Uma breve contextualização sobre a concepção da propriedade privada

Para melhor entendimento do conceito de propriedade em sua dimensão atual, isto é, a propriedade privada que deve atender a função social exigida pelo Estado, é necessária uma abordagem histórica que traga reflexões sobre as implicações e influências de suas raízes na concepção contemporânea.

Nesse sentido, em um primeiro momento, analisa-se a concepção de propriedade desde quando coletivamente usufruída pelas sociedades primitivas, passando pela noção de propriedade privada entendida pelas antigas civilizações grega e romana, idade média, contemporânea.

Por fim, explora-se o que se entende por propriedade privada nos contornos atuais.

2. A abordagem histórica

Engels, na obra “A origem da Família e da Propriedade Privada”, relata o processo de estruturação da família, então denominada gens, e o processo de formação da propriedade privada. Segundo o autor, no princípio, a apropriação da terra era coletiva, uma vez que todos que dela usufruíam pertenciam a uma mesma família/gens primitiva. Para tanto, nos dá o exemplo da noção de parentesco americano e havaiano primitivo, este último no qual:

“Os filhos das irmãs de minha mãe são também filhos desta, assim como os filhos das irmãs do meu pai o são também deste; e todos eles são irmãos e irmãos meus. Mas os filhos dos irmãos da minha mãe são sobrinhos e sobrinhas desta, assim como os filhos das irmãs do meu pai são sobrinhos e sobrinhas deste; e todos são meus primos e primas”¹.

¹ ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1984. 41 p.

Dessa forma, além de criadas coletivamente, as crianças cresciam com a ideia de que a terra era propriedade coletiva da gens. A terra, portanto, ganhava mais contornos simbólicos de pertencimento coletivo do que posse individual.

Já Fustel de Coulanges, na obra prima “A Cidade Antiga”, relata como as antigas civilizações Grega e Romana, em estágio mais avançado, construíram o conceito de propriedade privada a partir da religião e da estruturação familiar: cada lar pertencia a família, aos ancestrais e aos familiares que ainda viriam nascer, e todos os vivos que dela descendiam deveriam cultuar os antepassados falecidos.

Tais antepassados, ressalta-se, acreditavam habitar embaixo da terra, no túmulo situado na propriedade familiar. Nesse contexto, o paterfamilias, autoridade máxima da gens greco-romanas, conduzia o culto doméstico e realizava oferendas para os antepassados, sendo vedada a participação de qualquer pessoa que não fosse ligada a família nesse culto; os estrangeiros não eram sequer bem-vindos em propriedade alheia.

Ao contrário do que nos é levado a pensar, o paterfamilias, apesar de autoridade máxima entre os parentes, não podia dispor da propriedade da família. Alienar a terra na qual habitam todos seus familiares era impensável para a sociedade daquela época. Isto porque a propriedade não pertencia ao paterfamilias, mas sim ao conjunto familiar. Nesse sentido, ele somente administrava conforme tradição própria de cada religião doméstica, bem como liderava o culto religioso no papel de sacerdote.

Séculos se passaram até haver permissão legislativa de alienação da terra familiar, embora houvesse inúmeros impedimentos e pré-requisitos para sua venda, motivo pelo qual a alienação da propriedade da família não era comum no seio da sociedade daquela época. Um empecilho, por exemplo, era necessidade da continuidade do culto dos mortos no local onde eles foram enterrados. Sem a cerimônia e sem oferendas, os manés (antepassados divinizados) se zangavam e poderiam castigar os parentes vivos.

A necessidade do culto era tamanha ao ponto dos antigos legisladores romanos imporem ao novo proprietário a obrigação de ceder entrada aos antigos proprietários para que estes realizassem oferendas aos antepassados no antigo túmulo da família. Dessa forma, por conta da religião, a terra, mesmo após alienada, ainda mantinha um forte vínculo com o antigo possuidor. Sobre o tema, assim explicou Fustel de Coulanges:

“Há três coisas que, desde as mais antigas eras, encontram-se fundadas e solidariamente estabelecidas nas sociedades grega e itálica: a religião doméstica, a

família, o direito de propriedade; três coisas que tiveram entre si, na origem, uma relação evidente, e que parece terem sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha seu lar e seus antepassados. Esses deuses não podiam ser adorados senão por ela, e não protegiam senão a ela; eram sua propriedade exclusiva”².

Entretanto, com o declínio do Império Romano, a relação do homem com a terra se modificou na medida em que um novo sistema era implementado: o Feudalismo.

A diferença principal entre o sistema feudal e o sistema romano, no tocante a relação do homem com a propriedade, era de que enquanto no Direito Romano antigo a propriedade privada era direito absoluto do homem (ou da família), no sistema feudal, a terra se apropriou do homem. Assim sendo, a terra poderia ser alienada, mas o homem do campo pertencia à terra, então, ele nela permanece.

Nessa fase, os vassalos usufruíam da terra que não os pertencia, os servos eram meros acessórios da propriedade e os monarcas detinham o poder absoluto. A relação feudal era um vínculo pessoal e vitalício fundado na dominação de quem detinha a terra sobre a subordinação de quem dela necessitava.

É possível observar a influência dessas civilizações na noção de propriedade hoje em vigor a partir da análise da evolução do conceito de propriedade e da relação do humano com a terra, isto porque, apesar de não mais possuir contornos religiosos ou mesmo de ser serventia coletiva, a propriedade ainda ocupa o centro da ordem social, econômica e política mundial. De fato, segundo Caio Mário, a propriedade privada: “é pedra de toque dos regimes jurídicos e dos regimes políticos. É através de sua análise que se pode apurar a tendência de um povo num determinado momento de sua evolução jurídica”³.

2.1. A concepção mais atual da propriedade privada

² COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002. 66 p.

³ PEREIRA, Cáo Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. p. 79.

A concepção atual de propriedade privada contou com contribuição das antigas sociedades romana, grega e feudal, mas é devido à fatores mais recentes da história da sociedade que se moldou mais fortemente nos atuais termos.

De fato, o direito absoluto da propriedade privada não mais encontra respaldo da cultura do século XXI, nem no Brasil e nem na maioria dos países estrangeiros. Isso porque tal direito não é mais tido como absoluto: o proprietário, apesar de poder mercantilizar propriedade, deve dar uma destinação que atenda aos fins sociais exigidos pelo Estado.

Entretanto, tal imposição não se deu repentinamente, mas sim de forma gradual na medida em que o próprio entendimento do que é propriedade e a que(m) ela se destina foi lentamente se modificando ao passar dos séculos.

Rousseau, no século XVIII, no Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens, afirma que o direito à propriedade é mera convenção e instituição humana, sendo assim “todo homem pode à vontade dispor do que possui; mas não acontece o mesmo com os dons essenciais da natureza, tais como a vida e a liberdade”⁴.

Tal afirmação mostra uma profunda mudança de entendimento acerca da propriedade, já que demonstra que o homem da época não mais está preso à terra, nos moldes do feudalismo, assim como a propriedade não está mais ligada ao proprietário por laços religiosos, nos moldes das antigas sociedades greco-romana. Dessa forma, pode aliená-la livremente a outrem como verdadeira mercadoria.

Essa concepção da propriedade como mercadoria ainda vige nos dias de hoje, uma vez que provocada pela influência capitalista – sistema atual e quase que mundialmente adotado.

Dessa forma, uma vez encerrado o período feudal por influências iluministas, o capitalismo passou a reger todos os aspectos da nossa sociedade sob o comando do capital, do lucro e do consumismo. Desse momento em diante, a propriedade deixou de ser enxergada unicamente como fornecedora de meios de subsistência para ganhar contornos mais mercadológicos na medida em que, assim como o trabalhador, passou a ser hiperexplorada.

Ademais, com o sistema capitalista, a propriedade privada passou a significar mais do que a legítima “posse da terra” - propriedade do sentido tradicional - para abarcar também a propriedade sobre diversos bens materiais e até abstratos. No mesmo sentido analisa o Ministro Gilmar Mendes:

⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem da Desigualdade**. Edição Eletrônica: Editora Ridendo Castigat Mores. 80 p.

“O conceito de propriedade sofreu profunda alteração no século passado. A propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autoderterminação como fator básico da ordem social. Como observado por Hesse, a base da subsistência e do poder de autoderterminação do homem moderno não é mais a propriedade privada em sentido tradicional, mas o próprio trabalho e o sistema previdenciário instituído e gerido pelo Estado”⁵.

Nessa lógica quase tudo pode se tornar propriedade privada: um bem móvel, animais, até uma ideia. No entanto, nesse projeto, seguiremos com a concepção de propriedade privada nos moldes tradicionais, isto é, como a “posse da terra”, o de espaço físico destina à moradia, ao trabalho, ao comércio etc.

Na contramão de tais ideias capitalistas, não há como deixar de citar Karl Marx e Friedrich Engels, pensadores que em muito exerceram influência nos séculos XIX e XX. Para eles, a propriedade privada deveria ser abolida, uma vez que não poderia ser tratada como mera mercadoria pela classe burguesa, mas sim como meio de se atingir a igualdade material entre os homens.

Dessa forma, tratavam a propriedade privada em seu sentido mais moderno, amplo: “vem daí que propriedade privada e salário são idênticos, já que o salário é uma consequência imediata do trabalho alienado, que por sua vez é causa imediata da propriedade privada”.⁶

Ademais, para Marx, a propriedade somente é privada porque é tão somente privada para alguns:

“Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas, em vossa atual sociedade, a propriedade privada já está abolida para nove décimos de seus membros; ela existe precisamente porque não existe para esses nove décimos. Censurai-vos, portanto, por querer abolir uma propriedade cuja condição necessária é a ausência de toda e qualquer propriedade para a imensa maioria da sociedade”⁷.

Como é bem sabido, o sistema comunista não vigorou por muito tempo, extinguindo-se quase totalmente com a queda da URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, porém

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 328 p.

⁶ NOGUEIRA, Walber. **Trabalho Aliena e Propriedade Privada nos Manuscritos de 1844, de Karl Marx**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Estadual do Ceará. Ceará, 2012. p. 57.

⁷ MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em: <https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/1997_manifesto_partido_comunista_editorial_avante.pdf> Acesso em: 10 de agosto de 2018. p 45.

deixou sua marca na história, influenciando, sem dúvida, a maneira como a atual sociedade compreende a propriedade privada.

Aliás, o conceito de propriedade privada somente pode ser entendido e estudado se situado no tempo, na história, por meio de uma análise sociológica do termo.

É somente por meio desse acúmulo ideológico que enxergamos a propriedade privada atual.

CAPÍTULO SEGUNDO – A função social da propriedade no contexto internacional

1. A codificação da função social da propriedade

Antes de abordarmos a função social da propriedade e os mecanismos de coerção estatal para que a propriedade privada atenda, obrigatoriamente, ao interesse social no Brasil, exploraremos o tema no contexto internacional, mais especificamente a maneira pela qual a função social da propriedade foi codificada no século XX. Nesse sentido, exploraremos um pouco da história pelos direitos sociais no México, que culminou na Constituição de 1917, bem como na Alemanha, que culminou na Constituição de Weimar de 1919.

Antes influenciada pela religião ou pela filosofia, o direito à propriedade ganhou outros contornos com a notoriedade da obra *Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, escrita pelo constitucionalista Léon Duguit e publicada em 1912. Isto porque, para o autor, “a propriedade não é um direito, é uma função social”,⁸ ideia revolucionária para a época. Sobre o tema, assim leciona Leonio Silva:

“Indubitavelmente é a obra de Léon Duguit a responsável pela consolidação doutrinária do princípio da função social da propriedade, inserta, um pouco depois, em diversos textos constitucionais, dentre eles a Constituição de Weimar de 1919. Diria o célebre autor em relação aos deveres do proprietário: ‘Está pues, obligado socialmente a realizar esta tarea, y no será protegido socialmente más que si lacumple y em la medida que la cumpla. La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza.’”⁹.

Nesse sentido, o Estado detinha legitimidade para intervir nos casos de inatividade e improdutividade da propriedade, devendo destinar a propriedade privada ao uso que atendesse ao interesse coletivo. Duguit abriu espaço para a positivação da função social da propriedade

⁸ DUGUIT, Léon apud SILVA, Felipe Jardim. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de Bem Vago Abandonado? Aplicabilidade de instrumentos jurídicos-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife**. 2018. Ano de Apresentação. 190 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. p. 27.

⁹ SILVA, Leonio José Alves da. **Temas de Direito Habitacional e Direito Urbanístico**. 2014. p. 25.

no Direito, o que foi feito posteriormente por August Comte, idealizador do positivismo jurídico¹⁰.

Para que a virada de ressignificação do direito à propriedade fosse possível, o próprio conceito de “liberdade” no contexto europeu precisou mudar, não podendo mais o indivíduo deter o direito à liberdade de permanecer inativo e de não contribuir com sua quota à sociedade¹¹. Isto é, os cidadãos perderam o direito da liberdade de não fazer nada, de não contribuir, de deixar ao léu a propriedade privada. Desse momento em diante, são obrigados pelo Estado a ceder o imóvel caso não o destine função produtiva e de acordo com o interesse público.

Após traduzida para o espanhol, a obra de Duguit produziu profundos impactos na ordem jurídica brasileira, assim como na da América Latina. De fato, após conturbadas revoltas armadas no México, as quais tiveram intuito de derrubar a ditadura do Presidente Porfírio Díaz, muitos dos aspectos sociais pregados por Duguit foram implementados na Constituição Mexicana de 1917, tais como a codificação da função social da propriedade. No Brasil, por outro lado, León Duguit foi citado nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934¹².

Sobre a Constituição Mexicana, seu pioneirismo é inquestionável. Fruto de insatisfação popular, a qual tem como questão principal a pauta da reforma agrária e da reforma trabalhista, acabou por abrir espaço para o debate urbanista em outros países. Isto porque a questão agrária, apesar de questão diversa da pauta da função social da cidade e da propriedade urbana, também problematiza o direito à posse sem limites (direito absoluto da posse).

Sobre o tema, assim dispõe a Constituição Mexicana de 1917, parte do artigo 27:

“La Nación tendrá em todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la

¹⁰ SILVA, Felipe Jardim. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de Bem Vago Abandonado? Aplicabilidade de instrumentos jurídicos-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife**. 2018. Ano de Apresentação. 190 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. p. 27.

¹¹ *Idem, Ibidem*.

¹² *Idem, Ibidem*.

agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir em perjuicio de la sociedad”¹³.

Apesar do papel inaugural do constitucionalismo social pela Constituição Mexicana de 1917, tal diploma legal não teve ampla repercussão no cenário global em todos seus aspectos inovadores, uma vez que muitas das pautas trazidas pelo texto eram particulares da região mexicana ou já foram debatidas a exaustão no contexto europeu.

A pauta dos direitos trabalhistas mexicanos é um perfeito exemplo: durante a guinada da revolução industrial dos séculos XVII e XVIII, os operários (principalmente ingleses) já efervesciam os sindicatos com demandas por condições dignas de trabalho, curvando o congresso inglês sob intensa pressão causada pelas greves. Nesse sentido, a positivação dos direitos trabalhistas pela Constituição Mexicana de 1917 não causou “alvorço” jurídico na Europa, uma vez que a pauta não era matéria nova.

No entanto, é inédito a qualquer diploma constitucional a imposição do proprietário se curvar ao interesse público no uso da terra, de modo que o descumprimento do preceito constitucional enseje a desapropriação estatal para destinar o bem a outros fins de interesse público (reforma agrária, principalmente).

Não reconhecer que a Constituição Mexicana de 1917 inovou em codificar a função social da propriedade é negar a própria história da luta por direitos sociais da América Latina. De fato, não é preciso que haja debate pré-constitucional entre doutrinadores europeus de renome para que uma inovação jurídica constitucional seja reconhecida, embora sua influência não tenha sido tão sentida por outros países.

Na mesma época, surge a Constituição Alemã, atraindo mais atenção do que a mexicana, notadamente, pelo debate gerado entre grandes juristas europeus, além de ser uma grande inovação que trouxe o constitucionalismo social para a Europa. Nesse sentido, assim expõe Ary Brandão:

“Efetivamente, seria faltar a verdade afirmar uma repercussão que inexistiu. Em termos genéricos, a Europa desconheceu a legislação mexicana. As atenções do mundo jurídico se voltaram para a Constituição alemã de Weimer, a cuja promulgação

¹³ MÉXICO. **Texto original da Constituição de 1917**. Diário Oficial da Federação, 5 de fevereiro de 1917. Disponível em <<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>>>. Acesso em: 09 de out. de 2018.

seguiu-se vigorosa literatura. Nesse particular, a avançada posição mexicana viu-se prejudicada pela escassez de estudos doutrinários a seu respeito”¹⁴.

A Constituição de Weimar, nesse sentido, produziu impactos muito mais fortes na civilização ocidental do que a Constituição Mexicana de 1917. Tal diploma legal foi constituído após a destruição provocada pela Primeira Guerra Mundial na Alemanha, na qual deixou o país em profunda crise econômica. Dessa forma, diante do cenário pós-guerra, mudanças radicais foram demandas pela população, afinal, tempos de crise sempre pediram por mudanças sociais. Sendo assim, a Constituição de Weimar (produzida na cidade de Weimar) assegurou um texto repleto de garantias individuais e coletivas.

Sobre o tema do uso da propriedade, assim disciplinou o art. 153 da Constituição de Weimar:

“Property is guaranteed by constitution. Laws determine its content and limitation. Expropriation may only be decreed based on valid laws and for the purpose of public welfare. It has to be executed with appropriate compensation, unless specified otherwise by Reich law. Regarding the amount of the compensation, the course of law at general courts has to be kept open in case of a controversy, unless Reich laws specify otherwise. Expropriations by the Reich at the expense of the states, communities or charitable organizations may only be executed if accompanied by appropriate compensation. **Property obliges. Its use shall simultaneously be service for the common best**”.¹⁵

A frase “a propriedade obriga” expressa bem o pragmatismo alemão. Curta, porém bastante significativa, serviu de modelo para que outros países também legislassem sobre a função social da propriedade.

Por fim, analisando ambas constituições, Maria Cláudia Pinheiro, com base no estudo da obra *El Constitucionalismo Social Mexicano: La integración constitucional de México (1808*

¹⁴ BRANDÃO, Ary apud PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917**. (Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006). Disponível em: <<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 11/09/2018.

¹⁵ FERRAZ, João Grispun. **Ordem e Revolução na República de Weimar**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2009. p. 154. Disponível em: <<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/niveis/8/8131/tde-22022010-115028/publico/JOAO_GRINSPUM_FERRAZ.pdf>>. Acesso em 19 de set. de 2018.

– 1988) de Jorge Sayeg Helú, assim afirma sobre a importância e influência jurídica que ambas as Constituições Mexicana e Alemã¹⁶ tiveram no cenário mundial:

“De todo o exposto, conclui-se que a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 devem sempre ser lembradas, ambas, como os primeiros textos constitucionais que efetivamente concretizaram, ao lado das liberdades públicas, dispositivos expressos impositivos de uma conduta ativa por parte do Estado para que este viabilize a plena fruição, por todos os cidadãos, dos direitos fundamentais de que são titulares”.

Diversos países europeus seguiram na mesma direção da Alemanha, tais como Espanha e Portugal. No próximo tópico, entretanto, iremos abordar como alguns países da América do Sul encaram a propriedade privada. Após, no capítulo terceiro, abordaremos de que maneira a questão tem sido tratada no Brasil – jurídica, legislativa e doutrinariamente.

¹⁶ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917.** (Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006). Disponível em: <<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 11/09/2018.

CAPÍTULO TERCEIRO – A função social da propriedade no contexto brasileiro

1. Apresentação ao contexto brasileiro

No Brasil, a abordagem jurídica da função social da propriedade não poderia ser diferente. A Constituição de 1988 também prevê a supremacia do interesse público sobre o individual em determinados casos elencados no próprio texto constitucional. Entretanto, o Brasil também seguiu uma lenta marcha jurídica que culminou na imposição do instituto da função social da propriedade.

Nesse sentido, no tópico seguinte mostraremos a evolução constitucional de tal instituto nos diplomas constitucionais do país, começando pela primeira constituição brasileira.

1.1. Constituição de 1824

Outorgada pelo Imperador D. Pedro I e elaborada por um Conselho de Estado, datada de 25 de março de 1824, garantiu a plenitude do uso da propriedade, estipulando a possibilidade de desapropriação, nos seguintes termos:

“Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização”.¹⁷

¹⁷ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 22 de out. de 2018.

A primeira Constituição do Brasil, no entanto, se omitiu de mencionar os enormes problemas herdados pelas sesmarias e pelas terras devolutas, bem como os problemas derivados dos “posseiros”.¹⁸

Segundo o geógrafo Gustavo Pietro, a grilagem é um traço característico e constitutivo da formação da propriedade privada da terra no Brasil. De fato, as ideias liberais de igualdade, liberdade e propriedade privada advindas da Europa não encontraram respaldo no Brasil, pelo menos não nos mesmos moldes daqueles levantados pela nova burguesia europeia contra a aristocracia em crise. Isto porque:

“Enquanto na Europa serviam para uma burguesia vigorosa, ligada ao desenvolvimento da manufatura e da indústria, em luta contra uma aristocracia em crise, no Brasil elas iriam ser defendidas pela aristocracia rural que se coadunava com o Estado”¹⁹.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1824, juntamente com a Lei de Terras de 1850, na prática, legitimou o processo de grilagem ocorrido no período colonial, uma vez que instituiu aparentes “confusões jurídicas” entre os conceitos de “posse” e “propriedade” para que facilitasse estratégias de apropriação ilegal de terras por meio da grilagem.

É por essa razão que podemos seguramente afirmar que a propriedade privada imperou como um direito abstrato de caráter perpétuo nessa fase política do Brasil, haja vista que na prática não havia regulamentação do texto constitucional quanto à possibilidade de perda da propriedade para o uso público, bem como ante a ausência da função social da propriedade naquele diploma legal.

Sendo assim, a propriedade privada fora constitucionalmente tida como inviolável. Ademais, a adoção do pensamento liberal quanto ao direito à propriedade sem limites, com apenas a exceção de desapropriação constitucional (sem regulamentação infraconstitucional),

¹⁸ SILVA, Felipe Jardim. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de Bem Vago Abandonado? Aplicabilidade de instrumentos jurídicos-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife**. 2018. Ano de Apresentação. 190 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. p 36.

¹⁹ PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Sob o império da grilagem Os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850)**. Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica. Disponível em: <file:///C:/Users/Note/Downloads/terrabrasilis-2137.pdf>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

fora “sobretudo, um meio de preservar os interesses dos monarquistas em um conturbado momento histórico vivido pelo Brasil”²⁰.

1.2. Constituição de 1891

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, primeira no sistema republicano de governo, decretou o fim da monarquia do então chamado Estados Unidos do Brasil. No entanto, apesar de inaugurar um novo sistema político, o tema continuou nos mesmos moldes da constituição anterior. Segue o texto sobre o tema:

“Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:
 § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia”.²¹

Nesse sentido, mesmo em um contexto republicano, o direito da propriedade se impõe como quase absoluto, salvo raras exceções. Nota-se que a propriedade não necessitava atender a função social, tampouco prevê outras medidas que visem democratizar o uso das terras no Brasil, ignorando o grave problema de latifúndios e concentração de terras no país.

1.3. Constituição de 1934

²⁰ LIMA, Elisberg Francisco e CARVALHO, Melissa Morais. **A Concepção do Direito de Propriedade na Constituição Política do Império Do Brasil**. Disponível em: << <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e4ba31fba036a999>>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

²¹BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, estabeleceu diversos direitos coletivos e individuais, tais como o voto secreto (contra a cultura de voto de cabresto) e feminino, o ensino primário obrigatório e inovações trabalhistas. Vale mencionar, ainda, que um dia após promulgada, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República pela Constituinte, nos termos da própria Constituição. Sobre o tema da propriedade, assim dispôs da Constituição de 1934:

“Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.²²

É perceptível a influência das legislações mexicana (Constituição Mexicana de 1917) e alemã (Constituição de Weimar de 1919) no texto do diploma constitucional brasileiro, uma vez que este curvou o uso da propriedade ao interesse coletivo ou social. Nesse sentido, percebe-se uma lenta aproximação da função social da propriedade atual, iniciada pela Constituição brasileira de 1934.

Ressalta-se, entretanto, que a desapropriação por interesse social ou coletivo vigente naquela época não teve plena serventia, haja vista nunca ter sido editada lei específica para tal finalidade. Nesse caso, podemos asseverar que a inércia do legislador da época pode ser interpretada como proposital, tendo em vista que a maioria dos legisladores atendiam aos interesses das elites, deixando de lado demandas típicas das classes menos abastadas, tal como a pauta da moradia urbana digna e da reforma agrária

1.4. Constituição de 1937

²² BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

A Constituição de 1937 marca o início da ditadura do Estado Novo, além de ser a quarta constituição do Brasil e terceira republicana. Foi outorgada pelo ditador Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, inspirada na Constituição da Polônia.

Assim como a constituição anterior, também deixou a cabo do legislador infraconstitucional o papel de disciplinar o exercício do direito de propriedade e a desapropriação por interesse ou necessidade pública:

“Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.”

Percebe-se, ademais, que o texto da lei nada dispõe sobre o interesse coletivo ou social da propriedade, nos termos da constituição vigente antes do período ditatorial. Segundo Clifford Andrew Welch, uma das controvérsias é a contribuição de Vargas para alterar ou não as relações de forças no campo. Nesse sentido, relata o autor que:

“Ao buscar organizar a “vida rural”, o governo Vargas não procurou fazer uma revolução para emancipar os camponeses de uma espécie de sistema feudal de latifúndios e minifúndios, mas para ajustar a economia política e assim fortalecer o capitalismo agrário”.

Nesse sentido, apesar do aumento significativo da organização dos trabalhadores rurais possibilitadas nesse período, o intuito de buscar a organização rural não era a de democratizar o uso da terra, muito menos impor à propriedade privada a função social da propriedade, mas sim o fortalecimento de políticas capitalistas e que sustentassem a mesma política latifundiária que sempre foi adotada no Brasil.

1.5. Constituição de 1946

Surgida em um contexto de redemocratização após o fim o Estado Novo em 1945, a Constituição de 1946 estabeleceu limites à propriedade privada, condicionando-a ao bem-estar

social - similar ao interesse público e social pregado pela Constituição de 1934. Sobre a propriedade, assim legisla:

“Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Primeira parte do art. 141, § 16:

“ § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147”.

Entretanto, o Golpe militar de 1964 ignorou, na prática, o texto da lei e logo em seguida impôs ao povo brasileiro uma nova Constituição. De fato, os avanços a democratização da propriedade foram apagados pela ditadura militar. Nessa época, ainda, há relatos de profunda repressão aos camponeses e trabalhadores rurais que lutavam por moradia e direitos humanos no campo.

Nesse sentido narra o Relatório Final elaborado pela Comissão Camponesa pela Verdade, que além de relatar em pormenores o contexto geral dos camponeses e a luta pela terra e moradia, narrou também casos concretos de violência Estatal promovida pelos dirigentes militares:

“As situações relatadas anteriormente mostram como camponeses foram mortos, desapareceram de maneira forçada, tiveram seus cadáveres ocultados e foram torturados. Trata-se de situações exemplares de um panorama das graves violações de direitos humanos ocorridos no campo entre os anos 1946 e 1988 em diferentes locais do País. São episódios que revelam a barbaridade com a qual a repressão atingiu os camponeses, assim como a vinculação, em muitas situações, de agentes públicos e privados na composição de uma estrutura repressiva que atingia os que viviam no meio rural”.²³

²³ COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE. **Relatório Final - Violações de Direitos no Campo 1946 a 1988**. Brasília, 2014. Disponível em: <<
<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20Comiss%C3%A3o%20Camponesa%20da%20Verdade%20-%202009dez2014.pdf>>>. Acesso em 29 de out. de 2018.

1.6. Constituição de 1967 e de 1969

A Constituição de 1967 foi promulgada durante o regime de ditadura militar. Sobre o tema em pauta, manteve os termos da constituição anterior.

Ademais, classificou a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (art. 157, inciso III) por alegar tratar-se de fator de segurança jurídica e estabilidade social.

“Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior”.

“Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade”.

A Constituição de 1969, considerada por muitos uma extensão da constituição anterior, manteve quase que integralmente os termos da Constituição de 1967.

1.7 Constituição de 1988

A função social da propriedade é mencionada quatro vezes na Constituição Federal de 1988, sendo uma delas relativa a função social da propriedade rural (art. 184). Primeiramente, o assunto é abordado no artigo 5º, na parte dos direitos fundamentais assegurados à população:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do

direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

Em seguida, é tratada no título da ordem econômica e financeira (art. 170):

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade”.

Por fim, é assegurada também no título da política urbana (art. 182).

“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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

Além da Constituição Federal de 1988, a ordem jurídica nacional possui outros mecanismos legais para fazer cumprir a função social da propriedade, dentre eles o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), Lei Federal n. 13.465/2017 (que regulamenta, entre outras, a questão fundiária rural e urbana) e o Decreto Federal n. 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana.

CAPÍTULO QUARTO – A função social da propriedade trazida pelos principais dispositivos legais vigentes

1. Plano Diretor da Cidade

No âmbito municipal, os Planos Diretores (CF, art. 182, § 1º) são os instrumentos básicos da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nos termos da Constituição Federal. Ademais, são eles que regulamentam a política urbana do município, impondo sanções àqueles proprietários que não atendam as expectativas sociais da posse, isto é, que não destine a propriedade ao fim adequado e de acordo com a política da função social da cidade.

Nesse sentido, podem ser elencadas as sanções: de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, incisos I, II e III).

No Recife, o Plano Diretor da cidade é a Lei nº 17.511/2008, a qual, logo no artigo segundo, dispõe que a política municipal obedecerá a função social da propriedade (art. 2º, II). Em seguida, descreve o que se entende por função social da propriedade, afirmando:

“Art. 4º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas neste Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, à acessibilidade e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas na legislação urbanística e quando for utilizada para:

I - habitação, especialmente de interesse social;

II - atividades econômicas geradoras de trabalho, emprego e renda;

III - proteção e preservação do meio ambiente;

IV - proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural;

V - equipamentos e serviços públicos;

VI - usos e ocupações do solo compatíveis com a infra-estrutura urbana disponível ou projetada.

Parágrafo Único. A atuação do Poder Público deverá garantir o cumprimento, pelo proprietário, das condições estabelecidas em função do interesse social, ao exercício do direito de propriedade”.²⁴

Nesse sentido, apesar de haver previsão constitucional da função social da propriedade, é de fundamental importância que os municípios estejam atentos à política urbana nos termos impostos pela Constituição Federal, no sentido de reforçar as diretrizes por elas implementadas, além de regulamentá-la.

Para tanto, é necessário um planejamento que abarque as funções sociais da cidade e que garanta o bem-estar de seus habitantes. De fato, segundo José Afonso, a função urbanística atinge o ponto de atuação mais concreto no nível municipal na forma expressa pelo Plano Diretor:

“A função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, como temos dito, é exercida no nível municipal. Foi aí que nasceram os planos de desenvolvimento urbano, em forma de planos diretores, que estabeleciam regras para o desenvolvimento físico das cidades, vilas e Outros núcleos urbanos do Município”²⁵

Para que a norma se torne efetiva, é necessário que sejam estipuladas sanções para serem aplicadas em caso de descumprimento da lei. Nesse sentido, seguindo a toada da Constituição Federal, muitos municípios elencaram sanções para os proprietários que não atendessem a função social exposta no Plano Diretor (e na Constituição, já que possui aplicação imediata).

No caso do Plano Direito do Recife, tais sanções estão elencadas no art. 147, tais como o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e a desapropriação.

2. Estatuto da Cidade

²⁴ RECIFE. **Plano Diretor de Recife**. Disponível em: <<<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>>>. Acesso em 24 de out. de 2018.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010. 97 p.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) é a lei que regulamenta a política urbana constitucional – Capítulo II do Título VII da Constituição Federal. Segundo José Afonso, o Estatuto da Cidade assume características de uma lei geral de direito urbanístico, uma vez que institui princípios e normas gerais urbanísticas, as quais são regulamentadas e mais detalhadas nos Planos Diretores das Cidades²⁶.

Uma das normas da referida lei é o art. 39, a qual trata sobre a função social da propriedade urbana:

“Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, 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 art. 2º desta Lei”.²⁷

Nesse sentido, de acordo com o Estatuto da Cidade, a propriedade urbana não pode ser um direito absoluto, uma vez que se curva ao interesse social e ambiental, posto que são condições necessárias ao bem-estar social e ao bom desenvolvimento urbana da cidade.

Sendo assim, o proprietário que desobedecer ao comando do Estatuto da Cidade pode sofrer sanções e imposições impostas pelo art. 4º do referido diploma legais, tais como a desapropriação do bem, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, limitações administrativas etc.

Por fim, segue trecho da obra de José Afonso da Silva no qual ele caracteriza o Estatuto da Cidade:

“O Estatuto da Cidade, baixado pela Lei 10.257, de 10.7.2001, é que estabelece diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF. Assume ele, assim, as características de uma lei geral de direito urbanístico, talvez com certo casuísmo exagerado. Assim mesmo, cumpre ele as funções supra-indicadas de uma lei geral, na medida em que institui princípios de direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento,

²⁶ Idem, p. 67.

²⁷ **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>>. Acesso em: 09 de out. de 2018.

que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população”.²⁸

3. Lei Federal n. 13.465/2017

Ainda em âmbito federal, a Lei 13.465 de 2017, dispõe sobre a regularização fundiária urbana, a qual, no art. 10 elenca-se os objetivos da REURB (Regularização Fundiária Urbana):

“Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”²⁹.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010. p. 153.

²⁹ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de jul. de 2017**. Disponível em: <<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>>. Acesso em 29 de out. de 2018.

Nesse sentido, a Lei 13.465 caracteriza-se por priorizar medidas que visem a implementação da função social da propriedade, tais como as elencadas no artigo acima colacionado.

Além do mais, para Marcus Antonius da Costa Nunes e Carlos Magno Alhakim Figueiredo Junior:

“A Reurb é um conjunto de normas e procedimentos gerais, que abrange medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas com o objetivo de tirar da irregularidade determinados núcleos urbanos. Para Maux (2017) a Reurb em linhas gerais, é conceituada como sendo o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e, registrais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades”.³⁰

Dessa forma, a regularização fundiária se define por ser um processo de reorganização urbana cujo intuito é proteger a permanência dos moradores vulneráveis de áreas não regulares por meio da priorização da moradia digna, além de implantar melhorias que visem a inclusão urbana desses moradores e a melhoria do meio ambiente urbano de seu entorno.

³⁰ NUNES, Marcus Antonius da Costa e JUNIOR, Carlos Magno Alhakim Figueiredo. **Regularização Fundiária Urbana: Estudo de Caso do Bairro Nova Conquista, São Mateus – Es.** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 887-916. Disponível em: << file:///C:/Users/Note/Downloads/31769-113689-1-PB.pdf>>. Acesso em 05 de nov. de 2018.

CONCLUSÃO

Por meio do texto monográfico demonstramos que as transformações da cultura jurídica sobre a propriedade privada foram fomentadas tanto pelo contexto do constitucionalismo social mexicano e alemão, tanto por conta da conjuntura nacional, a qual necessitava de mudanças significativas demandadas pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. De fato, a influência internacional sobre o tema não pode ser ignorada, haja vista a flexibilização do direito da propriedade como direito absoluto em parte graças à influência estrangeira (mexicana e alemã).

Por outro lado, relatamos que a evolução histórica da propriedade privada no Brasil e a imposição da função social da propriedade é fruto de lutas internas, tais como a luta pela democratização da terra por movimentos sociais. No entanto, essa pauta não foi detalhada em pormenores nesse trabalho monográfico pela delimitação do tema, o qual se restringiu a relatar o processo histórico legal da propriedade. Deixaremos a temática da luta social pela moradia e ocupação legítima da terra para futuros estudos e possivelmente à elaboração de dissertação de mestrado.

Nesse sentido, percebe-se o surgimento e a lenta transformação da função social da propriedade em face dos diplomas constitucionais brasileiros trazidos neste trabalho, a qual culminou na relativização do direito da propriedade. A Constituição de 1988 preconiza a imperatividade da função social, bem como, a partir de então, demonstrou-se uma série de diplomas legais que regulamentam e reforçam a relatividade do direito de propriedade que surgiram no contexto pós-constituição 1988; fruto do acúmulo histórico do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Ary apud PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917.** (Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006). Disponível em: <<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 11/09/2018.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 22 de out. de 2018.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de jul. de 2017.** Disponível em: <<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>>. Acesso em 29 de out. de 2018.

COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE. **Relatório Final - Violações de Direitos no Campo 1946 a 1988.** Brasília, 2014. Disponível em: <<<https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20Comiss%C3%A3o%20Camponesa%20da%20Verdade%20-%202009dez2014.pdf>>>. Acesso em 29 de out. de 2018.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2002. 66 p.
ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1984.

Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>>. Acesso em: 09 de out. de 2018.

FERRAZ, João Grispun. **Ordem e Revolução na República de Weimar.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2009. p. 154. Disponível em: <<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/niveis/8/8131/tde-22022010-115028/publico/JOAO_GRINSPUM_FERRAZ.pdf>>. Acesso em 19 de set. de 2018.

LIMA, Elisberg Francisco e CARVALHO, Melissa Morais. **A Concepção do Direito de Propriedade na Constituição Política do Império Do Brasil.** Disponível em: <<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e4ba31fba036a999>>>. Acesso em: 25 de out. de 2018.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Disponível em: <https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/1997_manifesto_partido_comunista_editorial_avante.pdf> Acesso em: 10 de agosto de 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MÉXICO. **Texto original da Constituição de 1917.** Diário Oficial da Federação, 5 de fevereiro de 1917. Disponível em <<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>>>. Acesso em: 09 de out. de 2018.

NOGUEIRA, Walber. **Trabalho Aliena e Propriedade Privada nos Manuscritos de 1844, de Karl Marx.** Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Estadual do Ceará. Ceará, 2012.

NUNES, Marcus Antonius da Costa e JUNIOR, Carlos Magno Alhakim Figueiredo. **Regularização Fundiária Urbana: Estudo de Caso do Bairro Nova Conquista, São Mateus – Es.** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 887-916. Disponível em:

<< file:///C:/Users/Note/Downloads/31769-113689-1-PB.pdf>>. Acesso em 05 de nov. de 2018.

PEREIRA, Cáo Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917**. (Brasília a. 43 n. 169 jan./mar. 2006). Disponível em: <<www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 11/09/2018.

RECIFE. **Plano Diretor de Recife**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-recife-pe>>. Acesso em 24 de out. de 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem da Desigualdade**. Edição Eletrônica: Editora Ridendo Castigat Mores.

SILVA, Felipe Jardim. **IPTU Progressivo no Tempo ou Arrecadação de Bem Vago Abandonado? Aplicabilidade de instrumentos jurídicos-urbanísticos em imóveis ociosos do Bairro do Recife**. 2018. Ano de Apresentação. 190 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

SILVA, Leonio José Alves da. **Temas de Direito Habitacional e Direito Urbanístico**. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.