



**FACULDADE NOSSA SENHORA APARECIDA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO
CAROLAINE SOUSA OLIVEIRA**

DIREITO A PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL

**APARECIDA DE GOIÂNIA
2019**



CAROLAINÉ SOUSA OLIVEIRA

DIREITO A PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL

Orientador: Me. Ricardo Aguiar

**APARECIDA DE GOIÂNIA
2019**

SUMARIO

INTRODUÇÃO	3
CAPITULO I	
DIREITO A PROPRIEDADE	
1.0 Conceito de propriedade	4
1.1 A evolução histórica do direito à propriedade	5
1.2 A propriedade segundo a Constituição Federal Brasileira	6
1.3 Elementos do direito à propriedade	7
CAPITULO II	
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	
2.0 Breve histórico	8
2.1 Propriedade Rural	10
2.2 Propriedade Urbana	11
CAPITULO III	
DESAPROPRIAÇÃO	
3.0 Intervenção do Estado na Propriedade	12
3.1 Desapropriação por descumprimento da função social – Urbana	13
3.2 Desapropriação de imóvel rural por descumprimento da função social	15
3.3 Déficit habitacional	16
CONCLUSÃO	17
Referências bibliográficas	18

RESUMO

O direito propriedade e sua função social as hipóteses e requisitos são previstos na Constituição Federal e normas infraconstitucionais, a relevância é altíssima tendo em vista que sabermos e compreendermos que a terra tem uma função produtiva e que equivale para benefícios a sociedade é primordial, pois faz parte de uma necessidade humana vital. A função social da propriedade é uma definição construída a um longo período de tempo. Resumidamente, enunciar que a propriedade cumpre sua função social é exprimir que não basta a titularidade da propriedade privada, pois o possuidor deve estar ciente da incumbência expressa com o dever social, este atribuído pela constituição Federal de 1988. Sendo elemento condicionante ao bem imóvel.

PALAVRAS CHAVE: Propriedade, função social, descumprimento, desapropriação.

INTRODUÇÃO

A ideia do direito de propriedade individual vem sucedendo a modificações e evoluções das constituições modernas, perante o fato do direito e uso do bem imóvel estar ligado ao dever perante a coletividade. Desse modo, devemos olhar a relação entre o sujeito e o objeto para analisar que não há mais um direito absoluto sobre a propriedade. Ademais, isso ocorre também pela mudança do pensamento governamental, em que passa de Estado liberal para Estado Social de forma que o interesse privado não seja superior a necessidade social, pois este último permite que seja feita uma análise e melhoria as desigualdades sociais e econômicas, do mesmo modo em que garante ao Estado intervir na propriedade por motivos de desenvolvimento e melhoria. O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar como o tema foi sendo gradativamente objeto de preocupação estatal e, aos poucos, deixou de ser apenas uma obrigação que o Estado deveria ter. Apesar disso o que se vê hoje é um grande problema habitacional em que há muitas propriedades sem destinação enquanto outras pessoas mais vulneráveis não têm onde morar. Desde que introduzido as normas jurídicas a propriedade foi vista de várias formas, e atualmente é de suma importância observar que devemos ensejar que a função social passou a integrar o direito à propriedade, na Carta de 1988, a função social integra o próprio conteúdo do direito de propriedade. Agora, propriedade e função social são duas faces do mesmo direito.

CAPITULO I

DIREITO A PROPRIEDADE

1.0 CONCEITO DE PROPRIEDADE

O conceito de propriedade que conhecemos hoje não se parece com o conceito das primeiras civilizações. Inicialmente é complexo explicar onde surgiu a primeira conceituação de propriedade, mas o que se sabe é que grupos antigos como os Tártaros viam a propriedade quando se falavam de rebanhos, mas não da terra em si. Inclusive os povos germanos não via a propriedade como bem individual, todo ano indicava uma pessoa do grupo para produzir no solo e no ano seguinte informava outro membro, deve-se observar que atualmente ainda acontece em outras sociedades, como os semitas e alguns eslavos. (COULANGES, 2001, p.78).

Diferentemente, os povos romanos acreditavam que a propriedade era um bem individualista, dessa forma eles já viam como um objeto privado, mas eles diziam a respeito do lar e família tendo em vista que para eles os deuses deveriam ter uma casa fixa, ou seja, a conceituação estava mais ligada a religião. (CAMPOS, 2014).

Anteriormente em várias civilizações via-se a propriedade não só como um terreno em que poderia ser exercido sobre ele direitos. Pois dependendo da cultura e costumes cada povo tinha um ideal. Dessa forma é realmente importante conhecer a história da definição de propriedade destinando ao conhecimento amplo.

A respeito da questão o que é propriedade Proudhon dispõe em sua obra que:

Certo autor ensina que a propriedade é um direito civil, nascido da ocupação e sancionado pela lei; um outro sustenta que é um direito natural, tendo a sua origem no trabalho; e estas doutrinas, ainda que pareçam opostas, são encorajadoras e aplaudidas. Eu pretendo que nem o trabalho nem a ocupação, nem a lei, podem criar a propriedade; que ela é um efeito sem causa (...) (PROUDHON, 1975, p.11).

De modo inegável o conceito de propriedade foi sendo modificado de acordo com a época, costume, países e sociedade, além do pensamento filosófico. Sendo que além da definição é importante ver que os interesses dos povos estão ligados não só a posse, mas sim ao poder que ela os traz. É admirável o comento de Renard em seu feito que dispõe:

A propriedade faz parte da natureza do homem e da natureza das coisas. Como o trabalho, ela encerra um mistério – é a projeção da personalidade humana sobre as coisas. A pessoa tende à propriedade por um impulso instintivo, do mesmo modo que a nossa natureza animal tende ao alimento. O apetite da propriedade é tão natural à nossa espécie como a fome e a sede; apenas é de notar que estes são apetites da nossa natureza inferior, ao passo que aquele procede da nossa natureza superior. Todo o homem tem alma de proprietário, mesmo os que se julgam seus inimigos. É isto que

se entende quando se afirmar que a propriedade decorre do direito natural" (R.G. Renard, p. 137 et seq.).

Assim é notável que o nobre autor apresenta como realmente a propriedade é vista atualmente, ser proprietário de um imóvel é algo que faz parte da vida do homem aquele que não consegue tão feito é também malvisto pela sociedade. Por um ponto de vista social todos merecem a honra de ter uma propriedade de ter a posse daquele bem.

1.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À PROPRIEDADE

O direito à propriedade possui uma origem dinâmica, que se modificou de acordo com os interesses políticos e sociais. No art. 17, da Declaração dos Direitos do Homem de 1867 diz que a propriedade é um bem inviolável e sagrado.

No código de 1916 brasileiro, o direito à propriedade era visto como bem sem limitações e de livre exercício, sem restrições as seu uso. Ou seja, o proprietário tinha amplo poderes sobre o seu solo, fazendo com ele o que bem entender. (LUIZ, 2016).

Dessa maneira vemos que anteriormente a propriedade era vista como bem absoluto ao seu possuidor, em exemplo ao que acontecia outrora dispõe Jean-Jacques Rousseau em sua obra que:

O primeiro que tendo cercado um terreno se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém.(Jean-Jacques Rousseau, 2005,p. 61).

Com o passar dos anos os anseios sociais exigiram que houvesse uma distribuição de riquezas, e um proveito melhor da terra. Levando em conta que não bastaria apenas o proprietário ter a propriedade para si, mas cumprir com deveres estabelecidos pelo Estado. Daí parte o princípio que “o dever de utilizar a propriedade em benefício de outrem vai além de meramente não a utilizar em prejuízo de terceiros. A proibição da utilização errônea da terra converteu-se em obrigação da utilização correta.” (BLANC, p.42)

Em consonância Aluísio Santiago diz que “a propriedade é o direito real por excelência e dele partem todos os outros direitos que se formam pela possibilidade de movimentar, o seu titular, os poderes inerentes do domínio.” (JUNIOR, p.14)

Então partimos do pensamento que de acordo com as novas necessidades é de grande importância revelar que “Pretendeu enfatizar que a propriedade não é mero direito privado (...)” (BULOS, p. 598). E assim regular o exercício sobre a propriedade.

Dessa maneira vemos que [...] “o direito de propriedade, outrora absoluto, está sujeito, em nossos dias, a numerosas restrições, fundamentadas no interesse público e também no próprio interesse privado, de tal sorte que o traço nitidamente individualista, de que se revestia, cedeu lugar a concepção bastante diversa, de conteúdo social, mas do âmbito do direito público.” (CRETILLA JR, 2000, pág.262). Então o Estado passou a regular o uso da propriedade, com a intenção de intervir na prática de atos abusivos ao uso desta.

1.2 A PROPRIEDADE SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

Uma forma de expor a evolução do direito à propriedade no Brasil mostra-se normas constitucionais em que compõe em seu texto a garantia de deveres e direitos ao proprietário. Em vigor a Constituição Brasileira de 1988 no seu artigo 5º inciso XXII, XXIII estabelece o seguinte:

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 (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (CRFB, 1988).

Atento as mudanças exigidas pelas sociedades em relação ao uso proveitoso da terra, vê-se que a constituição brasileira compôs em seu texto além da garantia da propriedade o dever que será exigido do possuidor. Maria Helena Diniz relata que:

A Constituição Federal, art. 5º, XXII, ao garantir o direito de propriedade, considerou a questão de suas restrições, que reaparece em forma analítica no art. 170, sob o título “Da ordem econômica e social”, que tem por escopo realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social com base nos seguintes princípios: liberdade de iniciativa; valorização do trabalho como condição da dignidade humana; função social da propriedade; harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; repressão não só ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, como também à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros e expansão das oportunidades de emprego produtivo. Em tudo isso há limitações ao direito de propriedade. (DINIZ, 2007, P 254-255).

Outrossim, como comenta Bercovici “os direitos individuais não devem mais ser entendidos como pertencentes ao indivíduo em seu exclusivo interesse, mas como instrumentos para a construção de algo coletivo”. (BERCOVICI, 2005, p. 145).

Nesse mesmo sentido o Código Civil de 2002, adotou definições em consonância a constituição, ou seja, o direito à propriedade se torna delimitado ao cumprimento de funções econômicas e sociais. Conforme se vê no art. 1.228, §1º e 2º do Código Civil:

Art. 1.228. (...) § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. (Código Civil Brasileiro, 2002).

Isto posto, é importante expor que o legislador da norma civil não conceituou propriedade, mas o Código diz que possuidor é todo aquele que tem de fato, o exercício pleno ou não dos poderes inerentes à propriedade. Dessa forma cita a peculiaridade.

1.3 ELEMENTOS DO DIREITO À PROPRIEDADE

A propriedade é formada por elementos que caracterizam o direito sobre ela, pode-se citar os seguintes itens:

- a) o direito de usar (*jus utendi*), que consiste no fato do dono da propriedade poder servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que melhor achar conveniente;
- b) o direito de usufruir (*jus fruendi*), que consiste no fato do dono da propriedade retirar os frutos concebidos por esta última;
- c) o direito de dispor da coisa (*jus abutendi*), que consiste no fato do proprietário poder transferir ou alienar a propriedade a terceiro e
- d) o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), que consiste no fato do proprietário poder reivindicar a coisa que esteja injustamente nas mãos de outrem. (GONÇALVES, 2012, p. 106)

Neste último caso o proprietário atualmente pode exigir por meio de ação reivindicatória. É importante dizer que o princípio regulador da propriedade é a função social que será estudado mais tarde, sendo consagrado pela norma constitucional que serve de norte para as infraconstitucionais, valendo-se dessas para criar obrigações e regular economicamente a sociedade, visando a melhor destruição de recursos.

CAPITULO II

PRINCIPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.0 BREVE HISTORICO

A propriedade sempre constituiu um foco constante de tensões sociais e econômicas, instabilizando relações jurídicas, causando acirrados conflitos entre as pessoas e, estas e o Estado, enfim, tem fortes repercussões em todas as esferas sociais. O Direito sempre procurou criar instrumentos e meios que pudessem defendê-la e pacificá-la, no sentido de superar as violentas controvérsias que explodem ao seu redor. Assim, identificamos um objetivo que as pressões sociais e econômicas produziram para o Estado, efetivar e concretizar a função social da propriedade. Diante, principalmente do fato do modelo de estado ter sido modificado com os anos, nesse mesmo sentido pode-se observar que houve várias alterações de direitos sociais, porque o estado passou a se preocupar com direitos privados mantendo os direitos da coletividade. Ao estabelecer o constituinte em seu art. 5º, caput, que a propriedade constitui uma garantia inviolável do indivíduo, elevou-se a instituição da propriedade à condição de garantia fundamental. Contudo, a posição da garantia fundamental da propriedade no texto constitucional não deve ser interpretada necessariamente como uma matéria restrita à esfera privada.

No inciso XXII, no mesmo dispositivo, declara que "é garantido do direito de propriedade", e, logo mais, "a propriedade atenderá a sua função social". A propriedade não pode ser mais vista como um direito estritamente individual nem como uma instituição de direito privado. Consoante explicita Maria Celina Bodin de Moraes, ante as mudanças do Estado Liberal para o Estado Social, "direito privado e direito público tiveram modificados seus significados originários: o direito privado deixou de ser o âmbito da vontade individual e o direito público não mais se inspira na subordinação do cidadão". (MORAES, 1993, pág. 26)

Como se lê o Estado passou a não privilegiar apenas o interesse individual, abrangendo o proveito e benefícios de todos, desse modo a definição de propriedade como bem único e absoluto foi sendo alterada e tendo outros pontos de análise. É claro que esse processo de interpretação de direitos a propriedade faz parte de uma nova ordem, que surge de novas perspectivas econômicas e sociais, em proveito a sociedade que necessita de políticas que sejam mais efetivas e benéficas.

Gustavo Tepedino comenta em sua obra sobre a maneira que a propriedade é vista pelas novas normas brasileiras:

(...) novos parâmetros para a definição da ordem pública, relendo o direito civil à luz da Constituição, de maneira a privilegiar, insista-se ainda uma vez, os valores não patrimoniais e, em particular, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva, para cujo atendimento deve se voltar a iniciativa econômica privada e as situações jurídicas patrimoniais (TEPEDINO, 2006, pág. 22).

Dessa maneira entende-se que da necessidade de uma população, surge formas de solucionar o que é primordial, e o Estado como protetor da sociedade intervêm para garantir tais direitos, e a Constituição Federal como norma suprema em um país busca validar e aplicar da melhor maneira possível, impondo direitos e deveres aos subordinados a ela. Maria Celina Bodin de Moraes esclarece que “a norma constitucional assume, no direito civil, a função de, validando a norma ordinária aplicável ao caso concreto, modificar, à luz de seus valores e princípios, os institutos tradicionais”. (MORAES, 1993, pág. 29)

Diante de vários avanços do âmbito jurisdicional, atualmente há varias normas e entendimentos consolidados ao que se refere a função social da propriedade. Neste capítulo será estudado e exposto as características do instituto, bem como os requisitos de uma propriedade que cumpre seu dever social, além das medidas que podem ser impostas ao proprietário do terreno que não exerce o estabelecido em norma. Importante ainda dizer que será posto em estudo tanto propriedade rural quando urbana, tendo em vista que, a Lei Maior vigente, em seu artigo 5º, XXIII, determinou que a mesma deverá cumprir sua função social “a propriedade atenderá a sua função social”. Quando enunciamos que uma propriedade deve cumprir sua função estamos dizendo que deve ter alguma utilidade e ainda além disso, se refere ao bem-estar social.

2.1 PROPRIEDADE RURAL

Toda propriedade deve cumprir com seu dever social, a cada uma é especificado pela norma legal os requisitos que devem ser seguidos. Nesse mesmo sentido o Código Civil demonstra em seu art. 1.228, §1, que a propriedade deve cumprir com sua função social, como expressa em seu texto: Nesse mesmo sentido o Código Civil demonstra em seu art. 1.228, §1, que a propriedade deve cumprir com sua função social, como expressa em seu texto:

Art. 1.228. (...)

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Código Civil 2002).

A norma civil é concisa quanto aos deveres do proprietário, levando –se em conta o estabelecido em relação a definição de proprietário, aquela disposta no caput do mesmo instrumento civil, qual seja, o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

O art. 186 da Constituição Federal de 1988 estabelece os requisitos essenciais para que a propriedade cumpra com sua função social. Sendo expressão exemplificativa devendo ser observado a dignidade da pessoa humana também (TAPETINO, 2001).

Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004) vai mais longe e diz que a dignidade humana é elemento integrante da função social da propriedade: Sendo a função social da propriedade privada um dos princípios informadores do ordenamento econômico constitucional, deve atender a mesma finalidade de garantir um mínimo de dignidade à pessoa humana através do correto exercício do direito de propriedade, quais sejam, “o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”. O dispositivo citado estabeleceu ainda que fosse criada lei específica para tratar dos requisitos além dos dispostos naquele, temos o do art. 9 lei 9.629/93, em que dispõe:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os 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 (Lei 8.629/93).

Além de que se deve observar ainda os parágrafos do mesmo dispositivos, pois contudo o que vemos com base nas leis e normas é que a propriedade deve ser respeitada, mas o seu uso deve atender o bem comum ao interesse da coletividade, ou seja, o princípio da função social. Um fator importante a respeito da propriedade rural é o Grau de Utilização da Terra, que deve ser sempre analisado pois a zona rural desde que haja uma finalidade gera um bem muito grande as pessoas e inclusive as pessoas, é uma oportunidade perfeita para o Estado incentivar o crescimento econômico. No mesmo sentido, o art. 6º da Lei 8.629/93 também destaca que a exploração deve ser econômica e racional.

2.2 PROPRIEDADE URBANA

O direito de propriedade determinado pela Carta Magna vigente não é absoluto. Está limitado pelo atendimento da função social da propriedade, conforme artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, no caso da propriedade urbana não é diferente. O proprietário deverá atender os critérios estabelecidos, contra senso, será afetado sob pena das normais legais. Sendo que será competente aos municípios a fiscalização.

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor urbano, 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 2º do Estatuto da Cidade (art. 182, parágrafo 3º, da Constituição de 1988), sendo que deverá ser observada a respectiva regulamentação estabelecida no Estatuto da Cidade.

Dessa forma o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana pública em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único, do artigo 1, da Lei 10.257/01).

Significa que será cumprida a função social da propriedade urbana quando ocorrer sua funcionalização por meio do desenvolvimento de suas funções sociais, observadas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e as prioridades estabelecidas no Plano Diretor Urbano, aprovado pela Câmara Municipal.

CAPITULO III

DESAPROPRIAÇÃO

3.0 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

A Constituição Federal em seu art. 5º dispõe direitos e garantias fundamentais, entre eles o direito à propriedade desde que atendida sua função social, como explicitado anteriormente. Há uma limitação desse direito devido a desapropriação, que é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade que pode ocorrer por necessidade pública, utilidade e interesse social, ou seja, o Estado como regulador do bem social intervém para que seja dada uma função a aquele território que está em desuso, ou que não cumpre com as normas legais.

O Estado por meio das leis tem se mostrado preocupado com o bem-estar da sociedade. Para dar andamento a este propósito, é necessário que o Poder Público intervenha para conciliar o que é de interesse particular em prol da coletividade, garantindo condições de segurança e sobrevivência, e criando restrições por intermédio de diversas modalidades que estão previstas no Direito, como a requisição administrativa, tombamento e outros. No caso em estudo será apresentado a desapropriação que também é prevista da Constituição Federal e faz parte da intervenção do Estado na propriedade privada por descumprimento da função social.

A intervenção na propriedade privada, expresso em lei federal que autoriza tal ato, pode ser praticado pela União, Estados-membros e Municípios (art. 170, III, da CF). Mas as normas de intervenção são privativas da União. Ensina Luciano de Camargo Penteado sobre a desapropriação:

A desapropriação, enquanto sujeição, é mera limitação geral ao direito de propriedade. Entretanto, quando atuada, implica a perda legítima da titulação dominial, com imputação do bem no patrimônio do Estado. Deste ponto de vista, existe um procedimento previsto para a atuação da desapropriação, que se pode dar em fase administrativa ou, não se desenrolando está de modo satisfatório, em fase judicial. (PENTEADO, 2008, pag. 206).

Assim com base no exposto pode –se observar que mesmo o Estado tendo o poder e dever de desapropriar o bem, este não o faz de forma arbitrária. Observando –se sempre o contraditório e ampla defesa, bem como o devido processo legal. Pois não devemos esquecer

que apesar do proprietário do bem não estar de acordo com a norma Constitucional, este conquistou o imóvel com seu trabalho. Desse modo cabe ao governo buscar formas de alcançar seu objetivo de forma justa.

3.1 DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE URBANA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

No caso da propriedade urbana a sua função social está prevista na Carta Magna em seu art. 182, parágrafo 2º “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, dessa forma caberá ao Município a regulamentação. Assim a propriedade urbana que não atender os requisitos estipulados pelas normas legais apresentadas no capítulo anterior, poderá perder sua propriedade.

A desapropriação de imóvel urbano que não cumpre sua função social, é de tamanha importância, encontra dispositivo na Carta Magna de 1988, precisamente no art. 182, § 4º, III, no capítulo que trata das Políticas Urbanas. Vejamos o seu teor:

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CF 1988).

Nesse caso o legislador permitiu ao município a criação da lei específica que se trata do plano diretor, que no caso é o planejamento da cidade sua estrutura física, bem como a organização futura ou pretendida a cidade, observando o ambiente natural, desenvolvimento e bem-estar da população. Assim, informa a lei acima expressa que no caso da propriedade que esteja incluída no plano diretor, e dever do dono utilizar a propriedade em conformidade com as leis infraconstitucionais e principalmente constitucionais. Ainda neste contexto dispõe o nobre autor Hely Lopes conceitua desapropriação como:

“A transferência compulsória de propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa

indenização em dinheiro, salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, e de pagamento em títulos da dívida agrária, por interesse social". (apud Alexandrino, 2013, p. 1019).

Assim pelo que se lê o nobre autor expressa que via de regra a desapropriação é indenizada, seja ela em dinheiro ou em títulos de dívida pública. Mas ainda há que se observar que existe hoje em nosso ordenamento pátrio a desapropriação como de uma forma confiscatória, assim tem a finalidade de expropriação, ou seja, sem indenização. Que atinge tanto a terra urbana quanto rural de todo o Brasil, se no caso forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou que explorem o trabalho escravo, as quais serão destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular (CF/88 art. 243).

A desapropriação urbanística, foi constitucionalmente prevista no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, § 3º, do mesmo dispositivo, atribuindo-lhe caráter sancionatório que se verifica pelo pagamento da indenização não em dinheiro, mas em títulos da dívida pública, como podemos ver abaixo:

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. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Não resta dúvidas de que a desapropriação de imóvel urbano pelo não cumprimento da função social tem natureza sancionatória. Posteriormente, o Município deve notificar o proprietário das exigências da lei municipal, bem como proceder a averbação dessa notificação na matrícula do imóvel. Após tal determinação, descumprindo o proprietário os termos e o prazo

fixado na lei municipal, o Município aplicará o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, ou seja, fixará alíquotas maiores e crescentes para os imóveis irregulares (Lei 10.257/01).

Após cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, não tendo o proprietário cumprido o parcelamento, a edificação ou a utilização prevista na lei municipal, é facultado ao Município desapropriar a área irregular, mediante indenização paga com títulos da dívida pública (art. 8 do Estatuto da cidade).

Além dos princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa, pois a todo o momento o Estado deve notificar o proprietário de suas infrações, proporcionando o conhecimento dos atos a ele imputados e a oportunidade de defender-se. Há também alguns princípios que fundamentam a intervenção do Estado na propriedade e a desapropriação, como a supremacia do interesse público, ou seja, havendo conflito de interesses entre o público e o privado, o primeiro deverá prevalecer, pois é prerrogativa democrática em prol da coletividade. E o princípio da legalidade exposto na Carga Magna art. 5, inciso II, dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, assim todo o procedimento tem que ser fundamentado em normas legais, para que não haja excessos.

3.2 DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal vigente em seu artigo 184, condicionou a desapropriação de terras para fins de reforma agrária ao não cumprimento da sua função social. Como se vê:

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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (CF 1988)

Entretanto, em seu artigo 185, determinou-se ser insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva, cabendo ressaltar que segundo Baldez (1997), exclui-se do conceito de

terra improdutiva aquela que, ainda assim sendo, estiver incluída em projetos elaborados tendentes à produção. A Constituição dispõe em seu texto o seguinte:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva;

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. (CF 1988).

É importante dizer ainda que só a União possui competência para promover a desapropriação por descumprimento da função social do imóvel rural, bem como para legislar sobre os requisitos a serem atendidos. E conforme o artigo 2º da Lei 8.629/93, a atribuição para ingressar no imóvel rural, em nome da União, para fins de levantamento de dados, é realizada por intermédio de órgão federal competente, cabendo, pois, ao INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Lei n.º 4.504/64 e 8.629/93).

3.3 DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS

Basicamente o conceito de déficit indica a necessidade de construção ou destinação de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. A inadequação de domicílios, por sua vez, não está relacionada ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.

Segundo o urbanista Edésio Fernandes o Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casas e 6 milhões imóveis vazios segundo ele o problema é a falta de leis para definir onde os mais pobres vão morar. "Não há planejamento e pensamento sobre onde vão viver os pobres. (...) assim diz Fernandes, "a solução não passa apenas por facilitar a aquisição de propriedades para quem tem baixa renda" (Fernandes, 2018, BBC). Ele defende uma mescla de políticas públicas, e além disso há que observar que existe um esquecimento muito grande do Estado em relação ao problema habitacional, pois muitos usam a propriedade apenas como uma forma de investimento aguardando a famosa especulação de valorização da propriedade, enquanto que outras pessoas não tem onde morar.

CONCLUSÃO

A norma suprema da República Federativa do Brasil estabelece muitos direitos e deveres a sociedade que a ela está subordinada, de forma que o que se lê seria o que a nação realmente precisa ou deveria ter. Daí parte a dúvida se realmente ela está sendo efetiva ou se as pessoas tem conhecimento e acesso a essa informação, em relação ao princípio constitucional. Assim diante do exposto é importante dizer que o Estado como o detentor do poder maior e protetor da sociedade, deveria se atentar a políticas públicas para influenciar a sociedade a cuidar da propriedade e dar a destinação correta com a intenção de que todos pensem e efetuem o bem a todos, obviamente o Governo deveria colocar em pratica as leis voltadas a habitação.

Há que se observar também que um dos grandes problemas no país é a falta de moradia, pois a sociedade de classe baixa que recebe um salário mínimo por mês não tem condições financeiras de comprar uma casa, dificilmente conseguem pagar um aluguel. Por fim, a conclusão que se tem é que o país tem muitas propriedade e leis que permitem a adequação dessas terras, mas ainda não há esforços suficientes para acabar com os problemas, existe uma grande desigualdade econômica no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. 2ª ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21 ed. Rev. E atual. São Paulo: Método, 2013.

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano diretor urbano & função social da propriedade**. p. 42.

BRASIL, Constituição Federal da Republica Brasileira, 1988

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**, Ed. 11 Saraiva, 2018

CAMARGO, M. A. C.. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, L. A.; PASSOS, C. L.. **Direito agrário contemporâneo**. BH: Del Rey, 2004.

CAMPOS, Diogo Fontes dos Reis Costa Pires. **Desapropriação como instrumento de execução da política urbana**. 2010.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga – estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. P. 78.

CRETELLA JR., José. **Elementos de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 262.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de, **Direitos reais**, Nelson Rosenvald – 7.ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011,

FRANCA, R. Limongi. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977

GANDRA. Ives da Silva Martins. **Imunidades Tributárias**, Co-Edição, Nova serie – 4, São Paulo, 1998.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva.

GRAU, Eros Roberto. **Função Social da Propriedade** (Direito Econômico). 1990

JÚNIOR, Aluísio Santiago. **Direito de Propriedade – aspectos didáticos doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Inédita. P. 14

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A caminho de um direito civil constitucional**. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, 1993.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Direito tributário: estudo de casos e problemas**. São Paulo: Bushatsky, 1973.

PENTEADO, Luciano Camargo. **Direito das Coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PROUDHON, Pierre Joseph, 2º Ed. Editorial estampa Lisboa, **o que é a propriedade**, 1975.

TEPEDINO, Gustavo. **Notas sobre a função social do contrato**. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN Luiz Edson (Coord.). **O Direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008

VENOSA, silvio Salvo. **Código Civil comentado**, direito das coisas, posse, direitos, reias, propriedade. 2002.