



# 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

GT (Direito Urbanístico e Sociedade)

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: DESAFIOS NA REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES

Maria Emília de Lima Miranda<sup>1</sup>

Livia Alves da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo examina a função social da propriedade na efetivação do direito à moradia para populações vulneráveis, sob a perspectiva do mínimo existencial e do cumprimento desse instituto como dever fundamental. A Constituição Federal, em seu artigo 6º, consagra a moradia como direito social fundamental, enquanto o Código Civil (art. 1.228, §1º) estabelece o exercício da propriedade em conformidade com suas finalidades econômicas, sociais e ambientais. Apesar desse arcabouço normativo, persistem no Brasil intensos debates sobre a função social da propriedade em conflitos fundiários e desafios na regularização de ocupações irregulares. O processo de urbanização nacional caracteriza-se pela segregação socioespacial e significativo déficit habitacional, evidenciando problemas cruciais de acesso à terra urbana e à moradia digna, que impulsionam movimentos sociais reivindicatórios. Neste contexto, o estudo analisa a regularização fundiária à luz da garantia do mínimo existencial, focando na atuação estatal e do Poder Judiciário para promoção do direito à moradia, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** Propriedade; Direito à moradia; Grupos sociais; Função Social.

### 1 INTRODUÇÃO

Em 1970, o Brasil experienciou uma intensa migração rural-urbana, o que refletiu em um aumento significativo na quantidade de pessoas ocupando as cidades. Se antes, em 1940, o percentual de urbanização era de 31,24%, três décadas mais tarde, o índice já ultrapassava a marca dos 55%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em paralelo ao processo de urbanização acelerada e desordenada que caracterizou o crescimento das cidades brasileiras, constatava-se a insuficiência estrutural do Estado para enfrentar as complexas consequências desse fenômeno. Até a promulgação da Constituição

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: emilia.miranda.707@ufrn.edu.br

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: livia.alves.702@ufrn.edu.br



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Federal de 1988, o Brasil carecia de uma política nacional de desenvolvimento urbano, agravando substancialmente os desafios inerentes à rápida expansão territorial. Nesse contexto, observou-se não apenas a expansão demográfica acelerada nas periferias urbanas, mas também a notória incapacidade dos serviços públicos em acompanhar essa demanda crescente, culminando no aumento exponencial de ocupações territoriais irregulares.

É significativo destacar que, já no final da década de 1990, emergiram movimentos sociais organizados – como o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) – que passaram a reivindicar de forma estruturada o direito à moradia digna para populações em situação de vulnerabilidade. Essas organizações intensificaram a ocupação de imóveis ociosos ou subutilizados, ao mesmo tempo em que promoveram um debate jurídico e social fundamental sobre a função social da propriedade como princípio limitador do caráter absoluto do direito de propriedade privada.

Esse cenário multifatorial impôs ao Estado brasileiro o duplo desafio de: (1) superar o elevado déficit habitacional então existente, garantindo o direito fundamental à moradia digna, o acesso à cidade e o desenvolvimento urbano sustentável; e (2) equilibrar tais necessidades com a proteção constitucional do direito de propriedade, exigindo uma atuação estatal pautada pela ponderação de direitos fundamentais e pelo cumprimento da função social da propriedade.

É nessa perspectiva que, a partir de análises legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, o presente estudo pretende explorar os conflitos fundiários urbanos oriundos, especialmente, das ocupações irregulares de imóveis privados de áreas de grande densidade populacional, à luz da função social da propriedade; observar a relevância da Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-s) na resolução dos embates envolvendo, de um lado, o direito à propriedade e, do outro, os interesses coletivos; e ainda analisar de que maneira o Poder Judiciário tem lidado com essas questões no plano fático.

## **2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A propriedade, enquanto construção jurídico-político, não pode ser adequadamente compreendida sem uma análise aprofundada de sua função social, que impõe limites e responsabilidades intrínsecas ao exercício desse direito. A evolução dialética do conceito de



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

propriedade como direito subjetivo perpassa séculos de transformações normativas e filosóficas, refletindo mudanças paradigmáticas na relação entre o indivíduo e a colectividade.

Nesse sentido, cabe trazer à baila um recorte histórico acerca do ordenamento jurídico brasileiro, conhecida por Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) consagrou a propriedade privada como alicerce estruturante das relações fundiárias, mas foi precedida por ponderações doutrinárias relevantes que já anunciavam a relativização deste direito. Como advertiu Ripert (1949, p. 196), "qualquer direito subjetivo não é absoluto, pois ele é determinado pela lei ou o contrato desde o seu objeto e limitado desde o seu exercício", premissa que fundamenta a necessária conformação do direito de propriedade aos interesses colectivos

Logo, a constitucionalização do princípio da função social ocorreu progressivamente no direito brasileiro mediante um processo histórico-jurídico marcante. É válido destacar ainda que a Constituição de 1934 pioneiramente estabeleceu que a propriedade deveria atender simultaneamente aos interesses legítimos do proprietário e às necessidades sociais prementes.

Contudo, foi a Carta Magna de 1988 que elevou o princípio à categoria de axioma fundamental do Estado Democrático de Direito, consagrando-o duplamente: no artigo 5º, XXIII, como garantia individual relativa, e no artigo 186, como diretriz econômico-social, estabelecendo os requisitos concretos de aproveitamento racional dos recursos naturais, preservação ambiental e promoção do desenvolvimento socioeconômico equilibrado. Paralelamente, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, reconhece as faculdades clássicas de usar, fruir e dispor da propriedade, mas as subordina expressamente ao imperativo social, ambiental e ao interesse coletivo.

Dentro desse contexto, a função social da propriedade se impõe como um princípio constitucional, que relativiza a ideia de propriedade privada e impõe ao proprietário responsabilidades quanto à utilização de seu bem, visando sempre ao interesse coletivo. A função social da propriedade, portanto, não permite que o direito de usar, gozar e dispor do bem seja exercido sem restrições, já que deve atender às necessidades sociais e contribuir para o bem-estar da coletividade.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Sob essa perspectiva, a propriedade deixa de ser apenas um direito subjetivo do titular, assumindo também uma dimensão obrigacional voltada ao interesse coletivo. Bonilla e Foster (2011, p. 1005) destacam que “A propriedade como função social impõe obrigações ao proprietário a respeito da utilização por ele do imóvel (...) para que a propriedade cumpra sua função. Por propriedade faz operação, o proprietário cria benefícios econômicos e sociais que contribuem para satisfazer as necessidades dos membros da comunidade política”. Desse modo, a ideia de propriedade é ressignificada, deixando de ser exclusivamente um privilégio individual para se tornar um instrumento de realização de objetivos sociais mais amplos, como o combate à desigualdade e a garantia de acesso à moradia.

Vale reiterar que o texto constitucional de 1988 foi o primeiro a elaborar sobre a questão urbanística brasileira, dedicando um capítulo à política urbana. Em linhas gerais, o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, composto pelos artigos 182 e 183, reforçam a exigência de que as propriedades urbanas cumpram sua função social, e prescreve que é dever da União fixar as diretrizes gerais das políticas urbanas e, aos municípios, cabe a formulação e execução da sua própria política em consonância com essas diretrizes (BRASIL, 1988). Com o fim de regulamentar esses artigos, cria-se o Estatuto da Cidade, que determina diretrizes gerais e propicia ferramentas para que o poder municipal execute.

Aliado a isso, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), em especial, a modalidade Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-s), instituída pela Lei nº 13.465/2017, surge nesse contexto como uma medida essencial para também garantir que as propriedades urbanas cumpram suas funções sociais e, ao mesmo tempo, assegurar o direito à moradia à população de baixa renda. Como o termo sugere por si, a REURB consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que objetiva trazer para a regularidade os chamados “núcleos urbanos informais” - isto é, os núcleos clandestinos, irregulares ou aqueles em que não se realizou a titulação de seus ocupantes. Com a regularização dos imóveis, existe, enfim, a possibilidade de investimento em saneamento básico, iluminação e acesso a serviços básicos essenciais.

A implementação efetiva da REURB enfrenta desafios complexos e multidimensionais, particularmente o risco de processos gentrificadores decorrentes da valorização imobiliária especulativa pós-regularização. Como define Bataller (2012), a



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

gentrificação constitui fenômeno urbano complexo caracterizado por melhorias materiais e transformações imateriais simbólicas que elevam o status socioeconômico de áreas centrais, frequentemente resultando na exclusão socioespacial das populações originárias através de mecanismos de pressão imobiliária e aumento dos custos de vida. Este fenômeno acentua-se pelo paradoxo fundamental entre a existência de imóveis ociosos e subutilizados em áreas centrais dotadas de infraestrutura e o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, cenário que tem fomentado estratégias de ocupação como forma legítima de reivindicação do direito constitucional à moradia (EARLE, 2012).

O agravamento das desigualdades socioespaciais durante a crise pandêmica de COVID-19 em 2021 evidenciou de forma contundente a urgência de se repensar as estruturas urbanísticas brasileiras. Conforme demonstram Hale et al. (2021) e Silva (2020), a pandemia aprofundou vulnerabilidades preexistentes, especialmente nas periferias e áreas de ocupação informal, onde a precariedade habitacional se manifesta através da carência infraestrutural, irregularidade fundiária e desconexão com redes essenciais de serviços, configurando um quadro complexo de vulnerabilidade multidimensional.

Este contexto de crise reforça a pertinência do entendimento de Fernandes (2008, p. 46) de que "o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística". Tal perspectiva exige uma reinterpretação neoconstitucional do direito de propriedade, superando a visão liberal-clássica individualista em favor de uma concepção que, na esteira do pensamento rousseauiano, reconhece que "as forças da cidade são incomparavelmente maiores que as de um particular" (ROUSSEAU, 2020, p. 46), legitimando assim a primazia do interesse coletivo quando devidamente fundamentado.

Para efetivar essa transformação paradigmática, torna-se imperativo, nos termos bourdieusianos, "romper com a propensão ao pensamento substancialista" (BOURDIEU, 1996). Isto implica desenvolver análises que capturem a lógica profunda do espaço social em suas particularidades históricas e empíricas, permitindo a construção de instrumentos de regularização fundiária que harmonizem a titularidade individual com objetivos maiores de desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

A superação dos desafios mencionados exige, portanto, uma abordagem integral que combine marcos regulatórios robustos, políticas públicas efetivas e participação social substantiva, garantindo que a regularização fundiária não se limite à mera titulação, mas promova efetiva integração socio urbana e garantia do direito à cidade para todos os cidadãos, especialmente os mais vulnerabilizados historicamente e socialmente.

A constitucionalização deste princípio, particularmente através dos artigos 5º, XXIII, 182 e 186 da Constituição Federal, estabeleceu um marco civilizatório nas relações entre propriedade privada e desenvolvimento social. O Estatuto da Cidade e a legislação subsequentemente desenvolvida, notadamente a Lei nº 13.465/2017 que instituiu a REURB, criaram instrumentos jurídicos potentes para realização efetiva desta função social, especialmente no contexto urbano.

Contudo, a implementação destes mecanismos revela desafios complexos. A tensão entre regularização fundiária e processos gentrificadores, exacerbada pela crise pandêmica, demonstra a dificuldade inerente à conciliação entre titularidade individual e desenvolvimento urbano inclusivo. A persistência de paradoxos entre imóveis ociosos e déficit habitacional, somada à vulnerabilidade multidimensional das populações periféricas, exige abordagens inovadoras que transcendam a mera regularização formal.

Os contributos teóricos aqui mobilizados apontam para a necessidade de uma leitura neo constitucional que supere visões individualistas tradicionais e desenvolva análises contextualizadas do espaço social. Esta perspectiva permite compreender que a realização plena da função social da propriedade depende da construção de instrumentos jurídicos sensíveis às particularidades históricas e empíricas dos territórios urbanos.

Conclui-se, portanto, que o potencial transformador da função social da propriedade permanece incompleto sem: políticas públicas integradas que articulem regularização fundiária com desenvolvimento urbano inclusivo; mecanismos eficazes de prevenção e mitigação de processos gentrificadores; e principalmente da Participação substantiva das comunidades vulnerabilizadas na construção das soluções. Esta tríade de condições constitui requisito indispensável para que o princípio da função social realize efetivamente seu potencial de transformação das estruturas urbanas brasileiras em direção a cidades mais justas, democráticas e socialmente inclusivas.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

### 3 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: ESTUDOS DE CASO E JURISPRUDÊNCIA

A Conforme analisado, os conflitos fundiários urbanos no Brasil refletem profundas desigualdades sociais e estruturais, agravadas por um processo histórico de urbanização excludente e pela falta de políticas habitacionais eficazes. O déficit habitacional, que conforme a Fundação João Pinheiro, totalizou 6 milhões de domicílios em 2022, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, na comparação com 2019 (5.964.993), observa-se, nesse sentido, um aumento de cerca de 4,2% no total de déficit de domicílios.

Esse cenário força milhões de pessoas a ocuparem terrenos de forma irregular, gerando tensões entre o direito fundamental à propriedade privada e o direito à moradia, ambos garantidos pela Constituição Federal. De um lado, o artigo 5º, XXII, assegura o direito à propriedade; de outro, os artigos 5º, XXIII, e 182, §2º, condicionam esse direito ao cumprimento de sua função social, estabelecendo que a propriedade deve atender às necessidades coletivas, como o acesso à moradia digna e à urbanização sustentável.

Para maior explanação das afirmações expostas, segue estudo de caso acerca de ocupações urbanas a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2213:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA DEFLAGRAR PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA ACÇÃO. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE RESTRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RURAL. HIPÓTESES DE INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO. ROL EXEMPLIFICATIVO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. EMBULHO POSSESSÓRIO. AFASTAMENTO DE VISTORIA ADMINISTRATIVA. PROIBIÇÃO DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS A MOVIMENTOS SOCIAIS QUE PARTICIPEM DIRETA OU INDIRETAMENTE DE INVASÕES DE IMÓVEIS RURAIS OU DE BENS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.

1. O Partido dos Trabalhadores (PT), partido político com representação no Congresso Nacional, tem legitimidade universal, segundo a doutrina e a jurisprudência, para deflagrar processo de controle concentrado (CF, art. 103, VIII).

2. Esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) para ajuizar processo de controle concentrado.

3. Ante a ausência de impugnação especificada, cumpre conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade apenas no tocante ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e aos §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, todos



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

introduzidos pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-56/2001. Precedentes.

4. Excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República para a edição de medidas provisórias (CF, art. 62). Precedentes.

5. Não configura inovação ao rol do art. 185 da Constituição Federal, cujo caráter é exemplificativo, norma mediante a qual estabelecido que imóveis que integram o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que preenchidos os requisitos previstos em regulamento

6. É constitucional a fixação de prazo mínimo para o início do procedimento de vistoria em que se avaliará o cumprimento da função social de imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Disposição que encontra respaldo também no art. 4º do Decreto n. 2.250/1997. Contudo, a ocupação apta a atrair a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 deve ser anterior ou contemporâneo aos procedimentos expropriatórios e atingir porção significativa do imóvel. Precedentes.

7. O processo de reforma agrária não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder público, seja por particular ou organização social. O esbulho possessório é tipificado no art. 161, II, do Código Penal. Logo, a proibição de repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada é constitucional, considerada a ilegalidade da conduta. A submissão aos princípios da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional. Dessa forma, surge viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por violação de ato jurídico perfeito.

8. O princípio da proporcionalidade visa inibir e neutralizar o abuso do poder público no exercício das funções que lhe são inerentes. No caso sob exame, não se observa excesso, arbitrariedade ou irrazoabilidade na edição da medida provisória questionada.

9. Ratificado o entendimento firmado de forma unânime pelo Supremo no julgamento da medida cautelar, ocorrido em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do ministro Celso de Mello, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2213, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tratou da constitucionalidade da Lei nº 9.952/2000, que alterou dispositivos da Lei nº 6.766/1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Essa alteração buscava facilitar a regularização de loteamentos urbanos clandestinos e irregulares, permitindo sua adequação ao ordenamento jurídico e garantindo direitos essenciais, como acesso à infraestrutura e serviços públicos.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

No entanto, no caso em tela, a norma foi questionada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que alegou sua incompatibilidade com dispositivos constitucionais relacionados à função social da propriedade, ao ordenamento urbano e à sustentabilidade ambiental.

A PGR argumentou que a regularização indiscriminada promovida pela lei poderia comprometer o princípio da função social da propriedade, ao perpetuar práticas irregulares e incentivar novas ocupações clandestinas. Também alegou que a norma enfraqueceria o planejamento urbano e a proteção ambiental, possibilitando a legalização de áreas inadequadas sem o devido rigor técnico. Por outro lado, a defesa da lei destacou seu objetivo de concretizar o direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, especialmente para populações vulneráveis, e de corrigir um histórico de negligência estatal na gestão do déficit habitacional e no planejamento urbano.

Ao analisar a ação, o STF decidiu pela constitucionalidade da norma, destacando que a regularização fundiária é um instrumento fundamental para a efetivação do direito à moradia e para a promoção da função social da propriedade. A Corte reconheceu que, embora seja necessário respeitar os princípios do planejamento urbano e da sustentabilidade ambiental, a regularização de ocupações consolidadas atende a demandas sociais urgentes, promovendo inclusão e justiça social. O julgamento também ressaltou que a função social da propriedade exige uma visão equilibrada, capaz de harmonizar os interesses individuais e coletivos, e que a regularização fundiária deve ser acompanhada de medidas preventivas contra novas ocupações irregulares.

A decisão na ADI 2213 tem grande relevância no contexto urbano brasileiro, pois reafirma a necessidade de políticas públicas que equilibrem o direito à moradia com o ordenamento territorial e a preservação ambiental. O STF reconheceu a regularização fundiária como uma ferramenta de reparação social, ao mesmo tempo em que destacou a importância de fortalecer o planejamento urbano para evitar a repetição de ocupações desordenadas no futuro.

Casos como o da ADI 2213 evidenciam a complexidade desses conflitos. Em muitos deles, o Judiciário tem reconhecido que a função social da propriedade pode prevalecer sobre o direito à propriedade, especialmente quando a ocupação atende a demandas



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

sociais legítimas e os proprietários descumprem sua função social ao manter terrenos urbanos ociosos.

Observa-se também que essas decisões judiciais fundamentadas no artigo 186 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) têm reafirmado que o aproveitamento inadequado de terrenos urbanos pode justificar medidas como desapropriação para fins de interesse social, promovendo regularização fundiária e integração das áreas ocupadas.

No entanto, a aplicação prática desses dispositivos enfrentava lacunas significativas, especialmente no que tange aos procedimentos de regularização fundiária. Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 foi criada como uma resposta legislativa para aprimorar os mecanismos de regularização fundiária urbana e rural, simplificando e desburocratizando processos administrativos.

Essa lei surge como evolução de iniciativas anteriores, como o Estatuto da Cidade, e reflete o reconhecimento da necessidade de medidas mais efetivas para lidar com ocupações irregulares e a ausência de regularização de assentamentos precários. Entre as inovações trazidas pela norma, destaca-se a concessão do direito real de laje, o fortalecimento da legitimação fundiária como instrumento de acesso à propriedade formal, e a criação de mecanismos que facilitem a integração de áreas ocupadas ao planejamento urbano.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dado exposto, observa-se que as ocupações irregulares nas áreas urbanas do Brasil são, em sua maioria, resultantes de um processo de urbanização que, além de desenfreado, foi, por muito tempo, desassistido política e juridicamente, o que refletiu em uma crescente desigualdade social e uma série de violações de garantias fundamentais. Compreende-se, portanto, como parte do dever estatal amparar as famílias que, não por opção, mas pela falta dela, se veem inseridas em situações em descompasso com a ordem jurídica e, por conseguinte, sem seus direitos plenamente reconhecidos.

A Constituição Federal de 1988 representa um avanço no que diz respeito à política urbanística brasileira, uma vez tendo sido a primeira a elaborar acerca de um projeto urbano atento a resguardar o princípio da função social da propriedade, dando ensejo ao



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

desenvolvimento de outros textos legislativos que hoje amparam o planejamento das cidades, a exemplo dos Planos Diretores, os Estatuto das Cidades, Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e a Lei nº 13.465/2017 que institui a Regularização Fundiária Urbana - todos eles visando uma otimização urbanística sustentável e inclusiva.

No tocante ao Poder Judiciário, este esbarra no desafio contemporâneo de operar em consonância com dois fundamentos constitucionais: assegurar o direito à propriedade (art. 5º, XXII da CF/88) e, paralelamente, a tutela ao princípio da função social dessa propriedade, que o força a enxergar para além dos direitos individuais, mas atuar especialmente em prol do interesse coletivo, da promoção da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia - sobretudo à moradia digna.

Na prática, o conflito se desdobra em divergências nos tribunais. Observe-se, no entanto, que o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213 pelo Supremo Tribunal Federal, destacando o papel desempenhado pela regularização fundiária na garantia ao direito à moradia e, paralelamente, à efetiva aplicação da função social da propriedade, configura um passo importante em direção a uma harmonia jurisprudencial de caráter garantista.

Vale a ressalva, todavia, que a palpabilidade da regularização vai além da competência judiciária. Ainda que ele aja como instrumento facilitador, reconhecendo a existência do direito, a implementação deste sujeita-se a políticas habitacionais integradas, à urbanização e à infraestrutura.

Por essa razão, entende-se pela emergência de superar a percepção de que a Regularização Fundiária Urbana configura “mero instrumento de legalização de posse”, quando a REURB consiste, acima de tudo, em um mecanismo capaz de efetivar direitos fundamentais e o acesso aos serviços públicos, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. Seu maior desafio reside, portanto, no desenvolvimento de um plano urbanístico verdadeiramente eficaz, capaz de prevenir que novas ocupações irregulares aconteçam, e que lance olhar, sobretudo, à promoção de políticas habitacionais.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

### REFERÊNCIAS

**AGÊNCIA BRASIL.** Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 10 jan. 2025.

**BONILLA, Daniel; FOSTER, Sheila R.** The social function of property: a comparative perspective. *Fordham Law Review*, v. 80, n. 3, p. 1003-1015, 2011.

**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jan. 2025.

**BRASIL.** Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 10 jan. 2025.

**BRASIL.** Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 8 jan. 2025.

**BRASIL.** Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, altera diversas leis e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 10 jan. 2025.

**BRASIL.** Ministério das Cidades. Cartilha de Regularização Fundiária - REURB. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha\\_reurb.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha_reurb.pdf). Acesso em: 11 jan. 2025.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. HC 137.156/SP. JusBrasil, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2187908462>. Acesso em: 12 jan. 2025.

**BATALLER, Maria Alba Sargatal; BOTELHO, Maurilio Lima.** O Estudo da Gentrificação. , [S.l.], n. 1, p. 9-37, jul. 2012. ISSN 2317-8825. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/5>. Acesso em: 01 set. 2025.

**BOURDIEU, P. (1996).** Razões práticas Campinas, Papirus.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

**COMPARATO, F. K.** Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Revista CEJ*, 1(3), 92-99, 1997. Recuperado de <http://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123>

**EARLE, L.** From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo. *Journal of Latin American Studies*, v. 44, nº 1, p. 97-126, 2012.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas#:~:text=Nas%20%C3%A1reas%20urbanas%2C%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o,em%202022%E2%80%9D%2C%20destaca%20Felipe>. Acesso em: 12 jan. 2025.

**RIPERT, Georges.** *Le Declin du droit*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949.

**SILVA, Isabela Machado** da et al. Brazilian families facing the COVID-19 outbreak. *Journal of Comparative Family Studies*, v. 51, n. 3-4, p. 324-336, 2020.

**HALE, Thomas** et al. A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature human behaviour*, v. 5, n. 4, p. 529-538, 2021.