



**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**A PROBLEMÁTICA DA PROPRIEDADE URBANA**  
**NO DISTRITO FEDERAL**

**Marlon Kusumoto Souza**

**BRASÍLIA**

**2013**

**Marlon Kusumoto Souza**

**A PROBLEMÁTICA DA PROPRIEDADE URBANA**  
**NO DISTRITO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Frederico Henrique Viegas de Lima.

SOUZA, Marlon Kusumoto. 1987

A problemática da propriedade no Distrito Federal. 2013.

Brasília, 2013.

Número de páginas: 46p.

Orientador: Doutor Frederico Henrique Viegas de Lima  
Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Curso de Direito, 2013.

1. Propriedade 2. Propriedade Distrital. 3. Condomínios.

## Folha de Aprovação

### A PROBLEMÁTICA DA PROPRIEDADE NO DISTRITO FEDERAL.

Marlon Kusumoto Souza  
Matrícula: 09/46826

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, 6 de março de 2013.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Frederico Henrique Viegas de Lima  
Orientador

---

Profª. Suzana Borges Viegas de Lima  
Mestre em Direito pela Universidade de Brasília

---

Prof. Lucas Rocha Furtado  
Mestre em Direito pela Universidade de Brasília

À minha Mamãe dedico este tão penoso trabalho,  
Elaborado sob as muitas lágrimas de saudade,  
Pelo amor incondicional e dedicação que teve a mim.  
A morte não pode separar nossos corações!

*In memoriam* de **Ana Luisa Kusumoto**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à minha família, pelo apoio emocional e afetivo. Agradeço à minha mãe por não ter me permitido desistir, deu-me forças até aqui e, com certeza, está muito feliz por mim lá no Paraíso. A meu pai, Carlos, e a meu irmão, Renato, pela incrível paciência que tiveram neste momento de ausência e abstinência que a pesquisa sobre o tema impôs.

Agradeço também aos meus grandes mestres, Prof. Frederico Viegas e Prof<sup>a</sup>. Suzana Viegas, que, no momento de dificuldade, com grande humanidade e serenidade, ensinaram-me que nada tem verdadeiro valor no Direito e na vida sem compaixão.

A meus amigos que tanto me ajudaram, a Anderson Pinheiro, muito obrigado por tudo. A Priscila Moreira, Gabrielle Fernandes e Juliana Atrock, pelo apoio.

Agradeço a todos que até aqui me ajudaram.

## RESUMO

A propriedade, especialmente a imobiliária, e o desenvolvimento da humanidade sempre estiveram intimamente interligados. A visão de propriedade mudou muito ao longo das eras, variando de civilização e de épocas em que estava inserida. Hoje, a propriedade é garantida universalmente a todos os homens, como meio de acesso ao mínimo existencial, permitindo uma vida digna a todos. Para este acesso a todos a uma digna vida, a Constituição de 1988 houve por bem estabelecer uma limitação à propriedade imobiliária, a função social. A partir dessa mudança de paradigma, a propriedade deixa de servir apenas aos interesses de seu proprietário, devendo seguir ao interesse público. O Estado deve, assim, conjugando a função social com o direito ao mínimo existencial, implementar políticas públicas habitacionais que consigam equilibrar o crescimento das cidades com a sustentabilidade, tentando minorar ao máximo impactos que o crescimento das cidades produz. A propriedade imobiliária no Distrito Federal tem sofrido com o rápido crescimento populacional e, apesar de seu Plano Diretor já traçar algumas metas necessárias a um possível crescimento saudável da cidade, o Estado não implementa as políticas necessárias, fazendo com que a capital da República sofra com ocupações irregulares. A dificuldade está na quantidade reduzida de imóveis pelo tombamento e a grande renda *per capita* da capital, o que força indivíduos de todas as classes lançarem-se à irregularidade, ausente a segurança jurídica, fixando-se em ocupações irregulares, os famosos condomínios horizontais irregulares do Distrito Federal.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	1
<b>Capítulo 1: Propriedade</b> .....	3
<b>1.1 Introdução</b> .....	3
<b>1.2 Imóvel</b> .....	5
<b>1.2.1. Histórico da propriedade imobiliária</b> .....	6
<b>1.3 Propriedade e a Função Social</b> .....	10
<b>1.3.1 Desapropriação</b> .....	14
<b>1.4 A propriedade civil</b> .....	16
<b>1.4.1 Propriedade Civil. Estatuto da Cidade</b> .....	19
<b>Capítulo 2: A Propriedade no Distrito Federal</b> .....	20
<b>2.1 Apresentação</b> .....	20
<b>2.2 Tombamento</b> .....	29
<b>Capítulo 3: Estudo de Casos</b> .....	32
<b>3.1 Introdução</b> .....	32
<b>3.2 Vicente Pires</b> .....	35
<b>3.3 Condomínio Santa Mônica</b> .....	38
<b>Conclusão</b> .....	41
<b>Referências</b> .....	45
<b>Bibliografia</b> .....	46

## Introdução

A propriedade, seja ela móvel ou imóvel, é tema muito importante em nossa era. A propriedade ganha destaque nos dias atuais, onde o capitalismo voraz atrela o ser ao ter, e a relação entre o ser e o bem intensifica-se, ganhando especial destaque na área jurídica. Como lembra Grossi (2006, p. 5), a propriedade nada mais é que uma pequena palavra para expressar um significado vastíssimo ao homem ao longo das épocas. Esta palavra explica a complicada relação entre o indivíduo e seu bem, o chamado “meu” jurídico. Acreditamos que as relações entre pessoas tornaram-se muito mais frequentes e líquidas do que há 200 anos, isso ocorre por dois motivos: o primeiro deles, é que existem muito mais pessoas no mundo hoje do que há 200 anos (o que torna as relações interpessoais mais frequentes) e o segundo motivo é que o avanço tecnológico superou barreiras físicas, como a distância, étnicas, como a língua e sociais (o que torna as relações líquidas, ou seja, uma maior facilidade de surgimento e extinção de relação pessoal, financeira, empresarial, sem que isso se torne um grave problema). O surgimento de meios de transportes ultrarrápidos e meios de telecomunicações que tornaram a intercomunicação global quase instantânea exigiram uma maior delimitação do que cada indivíduo é, onde está inserido e o que possui. Isso tem implicações em diversas áreas do saber jurídico, como no direito do consumidor, constitucional, familiar e imobiliário.

No direito imobiliário houve uma grande mudança de paradigma. Não podemos mais deter-nos à ideia de que a propriedade é somente direito de quem tem condições financeiras para comprá-la, fixando-a à pessoa que a detém, e tampouco à ideia que a propriedade é intangível, podendo o proprietário usá-la bem como entender. Ora, o direito hodierno, nacional e alienígena (na maioria dos casos), foca-se no *ser*, e não no *ter*. É uma mudança grandiosa para o indivíduo, que começara no Direito Constitucional e adentrou no Direito Civil, a chamada Repersonalização do Direito Civil, onde o foco da tutela jurídica deixa de ser o patrimônio, e passa ser o indivíduo. E é ele, hoje, o foco de todas as atenções. Mas para o indivíduo poder existir e ser reconhecido como igual social e universalmente é preciso que detenha propriedade em seu poder, e, para garantir o acesso a todos, ou seja, para garantir o direito a todos de *ser* (não meramente existir, mas *ser/viver*

dignamente), optou-se por garantir constitucionalmente<sup>1</sup> e universalmente<sup>2</sup> o acesso à propriedade a todos. É a chamada função social da propriedade, que se fortificou muito com o advento da Carta Magna de 1988. Segundo Menezes (2009, p. 20), a propriedade é fator de liberdade, assumindo posto de instituição necessária à realização do indivíduo, como *ser*, e fundamental ao crescimento econômico.

A função social nada mais é do que o jogo de equilíbrio entre o interesse do indivíduo proprietário e o interesse da coletividade, ou ainda, é a relativização do absolutismo do direito de propriedade. A propriedade, especialmente a imobiliária, é de grande importância para ficar nas mãos de poucos, enquanto o restante dos indivíduos detém muito pouco para sua sobrevivência. Segundo Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 482), não é somente o direito de propriedade que deve ser ponderado entre o individual e o coletivo, mas todos os direitos fundamentais tem esta característica de serem muito importantes e afetarem conseqüentemente a vida em sociedade. A Constituição exige hoje que todos possam ter acesso ao direito de propriedade, seja ela móvel, imobiliária, autoral etc., porém, realizar este comando é algo de grande complexidade político-econômica, não exigindo apenas uma conduta positiva do Estado em ações sociais e legislativas, mas de toda a sociedade, principalmente os proprietários de imóveis, usando-os de forma socialmente agradável e economicamente útil. Neste trabalho, atentaremos-nos precipuamente à propriedade imobiliária e à sua realização, através de institutos constitucionais (como a garantia à propriedade e mecanismos de acesso, como a desapropriação) e civis.

---

<sup>1</sup> Art. 5º, XXII, Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, ONU, 1948, art. 17.

# Capítulo 1:

## Propriedade

### 1.1 Introdução

A propriedade sempre teve extrema importância para sustento do indivíduo, é ela que fornece abrigo, alimentação (como no caso da propriedade rural) e segurança à existência do homem. Sempre foi símbolo de riqueza, de nobreza.

Propriedade é, na verdade, uma ficção jurídica criada para regular a complexa, porém necessária, relação entre indivíduo, bem e a coletividade. Esta ficção jurídica é de suma importância para manter-se coeso o sistema social, já que aquela relação é muito almejada por todos. A relação indivíduo/bem é o que moveu e move o mundo, gerando desenvolvimento econômico, tecnológico, social e urbano. É, segundo o art. 1.228 do Código Civil, a faculdade dada ao indivíduo de ter um bem, usar (*ius utendi*), fruir (*ius fruendi*) e dispor (*ius abutendi*) dele, conforme seu entendimento e de reavê-lo de quem quer que detenha a sua posse injusta ou violenta. O uso do bem caracteriza-se pelo uso em benefício de quem o proprietário desejar, seja próprio ou alheio. O gozo do bem dá-se pela percepção de seus frutos, a exemplo de frutos civis do tipo aluguéis (CHALHUB, 2003, p. 43). Um bem é algo, material ou não, que tem valor na sociedade e que pode ser transferido a outrem, por compra e venda, por exemplo, podendo ser móvel, imóvel ou semovente.

É, segundo Proudhon (1997, p. 83), a propriedade origem de todos os males sociais, a origem de todos os crimes e misérias. Apesar desta dualidade de essência da propriedade, se benéfica ou maléfica ao indivíduo, acreditamos que no mundo moderno a propriedade supera esta dualidade, sendo essencial ao indivíduo, ainda mais na economia capitalista. Apesar de todo o discurso socialista de Proudhon contrário à propriedade individual, e dos ícones maiores destes discursos socialistas, Karl Marx e Friederich Engels, é ela notadamente um mal necessário. Tanto assim o

é, que economias planificadas (onde o que se tinha era a propriedade comum, ou seja, todos tinham acesso aos mesmos bens) hoje rendem-se, ao menos em alguma parte, à separação da propriedade, relativizando-a ao indivíduo.

O discurso socialista, tendo como principal obra o *Manifesto Comunista*, de Marx e Engels (2009, p. 42), não admite a propriedade nos moldes de hoje, a propriedade não poderia jamais estar centralizada nas mãos dos particulares, ao revés, dever-se-ia centralizar a propriedade nas mãos de um Estado forte e comum a todos, abolindo a propriedade individual (e, com isso, os direitos dela remanescentes, como a própria herança), e, em um próximo passo da revolução socialista, o Estado deixaria de existir, passando a administração de todos os recursos para os próprios cidadãos.

Não nos deteremos a nenhum tipo de discurso abolicionista da propriedade ou de exaltação a esta, apenas destacamos sua grande importância para a existência mínima do indivíduo. Segundo Pipes (2001, p. 23-25), não houve sociedade contrária à propriedade que conseguira eliminá-la de sua estrutura completamente, sempre houve resquício dela em todas as sociedades que existiram. Essa colocação de Pipes vem ratificar o nosso entendimento de que a necessidade da propriedade para o indivíduo suplanta essa dualidade entre bem e o mal.

Em nosso ordenamento jurídico, está a propriedade regulada precipuamente nas duas normas mais importantes no nosso cotidiano, na Constituição da República e no Código Civil. Inicialmente, em nossa Carta Magna, definiu-se como um direito garantido pelo Estado contra todos (*erga omnes*), para que ninguém, nem mesmo o Estado, perturbe este direito, salvo as exceções necessárias arroladas na própria Constituição Federal<sup>3</sup> e demais leis. Dentre as limitações e exceções à propriedade, a principal delas é a função social que deve seguir, revolucionando a antiga ideia da característica absoluta da propriedade, seguidas por aquelas advindas do interesse público, do interesse da sociedade, o tombamento e a desapropriação.

---

<sup>3</sup> São exemplos de perturbações da propriedade permitidas já pela própria Constituição no caso de flagrante delito, desastre, prestação de socorro, por ordem judicial (art. 5º, XI) e desapropriação (art. 5º, XXIV)

A propriedade ganhou destaque nos grandes centros urbanos brasileiros pela escassez por que passa. Um dos grandes centros urbanos em destaque é a nova capital da República Federativa do Brasil, Brasília-DF, onde os preços dispararam nos últimos anos com o *boom* populacional que enfrenta desde sua construção, virando alvo de grande especulação imobiliária. Antes de adentrarmos no tema da propriedade brasiliense e distrital, necessário é perpassar o instituto da propriedade no nosso ordenamento jurídico.

## 1.2 Imóvel

Quando pensamos na palavra imóvel, a ideia que nos vem inicialmente é de algo estático, parado. Os bens imóveis detêm de fato esta ideia no mundo jurídico, de imobilidade, mas não uma imobilidade absoluta, porém relativa. Isso porque um bem imóvel geralmente tem um valor agregado muito alto e sua transferência a outro proprietário muito mais complexa, onerosa e morosa que um bem móvel.

A propriedade imobiliária tem sua característica estática que, grosso modo, se resume na dificuldade com que a propriedade imobiliária é transferida em relação à dificuldade de transferir um móvel, e as custas para essa transação, como os impostos e as notariais. Acontece que a propriedade imobiliária regularizada atingiu um alto nível de afastamento da realidade social, e estas características inerentes a ela criaram o fenômeno da informalidade imobiliária, ou seja, o afastamento da cara formalidade que o Estado impõe, ou deixa que particulares o façam. E é essa natureza *imóvel* a qual nos referimos que acaba por forçar a passagem a ilegalidade, ou seja, a propriedade imobiliária tem, como característica, segundo Lima (2010, p. 28), a dificuldade de se transferir sua propriedade a outrem, seja pelo seu alto preço de mercado, seja pelos altos impostos, seja pelos altos custos de transação ou ainda informação acerca da propriedade imobiliária, o que aumenta exorbitantemente seu preço final.

Esta dificuldade de transferência deve-se a diversos fatores, como a escassez deste bem da vida no meio social (principalmente em países pequenos, mas mesmo em um país com dimensões continentais, como o nosso, é algo a se considerar, ainda mais porque há escassez de espaço nas grandes cidades e é exatamente em uma dessas áreas que vamos nos concentrar neste trabalho), o *status* social que o vínculo com a terra tem (desde os primórdios de nossa civilização e, por isso, sua grande valorização), o alto preço do bem imóvel (explicado pela escassez do bem, pelo *status* social, pelos impostos, pela especulação imobiliária) e as formas de transferência de propriedade (que inclui altos impostos e registro público, ou seja, não é de tão fácil transferência como um bem móvel, que basta a tradição do bem, na sua grande maioria, para se concluir a transferência).

Com efeito, a doutrina caracteriza o direito de propriedade a partir de três particularidades (SANTOS, 2009, p. 20), a partir das quais o direito de propriedade é absoluto, perpétuo e exclusivo. Absoluto, pois o Estado tinha de garantir a propriedade ao seu dono, impedindo que qualquer outro indivíduo dela se furtasse, fazendo uso, se necessário, até da força. Perpétuo, pois o direito de propriedade faz jus àquele que lhe é dono, não importando seu uso e gozo fáticos. E exclusivo, pois não se lhe era permitido o direito de propriedade de mais de uma pessoa sobre o mesmo bem (CHALHUB, 2003, p. 44-45). Estas três características foram relativizadas atualmente, não se caracterizando como suprema, mas sempre relativizando estas características em prol do "ser", e mesmo com esta relativização, veremos que a irrealidade do mercado imobiliário permanece incólume, afetando veementemente a segurança jurídica e o crescimento econômico.

### **1.2.1. Histórico da propriedade imobiliária**

É de antiquíssima a origem da propriedade imobiliária. E é exatamente ela que vai nos indicar o momento histórico, econômico, humano, político e financeiro pelo qual uma civilização passa. Ela é um verdadeiro indicador temporal da comunidade, apresentando a forma social e econômica daquele povo.

Desde que a humanidade deixou de ser nômade e passou a sustentar-se e subsistir-se em um só lugar, com agricultura e pecuária, na chamada Revolução Neolítica, que a ideia de possuir uma porção espacial de terra para sobreviver nasceu. Na Idade Neolítica, ou Nova Idade da Pedra ou ainda Idade da Pedra Polida, o planeta passou por transformações climáticas e o homem desenvolveu ferramentas que o ajudaram a superar estas mudanças no clima e na geografia, domesticando os animais e cultivando a terra, o que levou a um crescimento populacional humano nunca antes visto. Claro está que a propriedade que justifica o assentamento do homem nesta época ao solo é a propriedade coletiva, já que o homem sozinho nada podia fazer frente às várias adversidades a que estava sujeito, como invasões por grupos alheios, animas e desastres ambientais, como enchentes e secas (SANTOS, 2009, p. 20). Ou seja, a propriedade também marcou o convívio dos humanos em grandes agrupamentos, criando as cidades, e este foi o marco do alvorecer humano sobre o planeta.

No entanto, com o aumento populacional e com a ideia de que a terra já era propriedade de alguém que ali chegou primeiro, o indivíduo da época teve de explorar novos horizontes a procura de novos lugares que pudesse viver e se sustentar, fixando-se, também, à terra. Segundo Burns (1970, p. 16), foi essa busca por novas terras do período Neolítico que espalhou o homem sobre o planeta, atingindo todos os continentes. Ou seja, o nascimento da ideia de propriedade marcou o alvorecer e a perpetuidade do homem moderno como espécie dominante do planeta.

Esta ideia de fixar-se à terra, aumentar as chances de sobrevivência em um lugar, solidificou-se na história humana, passando por diversas transformações, variando em relação às sociedades e ao tempo em que viveram, até chegar na ideia de propriedade imobiliária que temos hoje. A naturalidade com que a evolução da ideia de propriedade imobiliária variou ao longo das eras é interessante, bem como necessária esta evolução para assim atendermos as necessidades humanas de cada época e lugar.

Entretanto, apesar desta variação na ideia de propriedade, ela sempre foi visualizada como aquilo que é "meu", apenas como uma objeto pertencente a determinado indivíduo. Hodiernamente, já percebemos que a

propriedade imobiliária vai muito além do *ter*, ela deve ser encarada, segundo Lima (2010, p. 29), em uma relação jurídica entre o proprietário e a sociedade na qual está inserido, não somente como o *ter*, mas como imprescindível ao *ser*. Ninguém pode *ser*, sem o *ter*.

É importante perpassar por alguns exemplos históricos dos ideais de propriedade ao longo das eras para entendermos a profundidade do tema como explicação sociológica, humana, econômica, financeira e política de cada época e civilização. Ressaltamos importantes momentos, como já vimos, a propriedade na pré-história, e outros exemplos, como no direito romano, no medievo, nas capitâneas hereditárias no Brasil e na construção e crescimento de Brasília-DF. E é na propriedade brasiliense e distrital que vamos nos deter neste trabalho.

Em todos estes marcos da humanidade, a propriedade não se mostrou alienada aos momentos históricos e nem à necessidade dos indivíduos, ao revés, a ideia de propriedade moldou-se ao longo das épocas para sanar as necessidades do desenvolvimento humano. Mesmo assim, é de grande importância destacar que, apesar de a ideia de propriedade imobiliária ser moldada pela sociedade em que está inserida, este molde dá-se pelas mãos do Estado, legislando e garantindo a propriedade. Isso porque não há o que se falar em propriedade imobiliária sem uma força que possa garanti-la e moldá-la através das leis que a regem, sem a qual o proprietário estaria sujeito a perda de sua propriedade a qualquer tempo, não caracterizando de fato a propriedade, mas, sim, a mera posse. O esbulho possessório espalhar-se-ia sem medidas, já que não haveria como garantir a propriedade contra todos. Notadamente, é dever do Estado planejar, organizar, legalizar e distribuir a propriedade pela sociedade.

No direito romano, a propriedade imobiliária era individualizada, ou seja, pertencia a um, e somente um dono, geralmente ao *pater família*, ou o chefe do clã. Apesar dessa individualização, havia, sim, um ideal funcionalizado quanto à propriedade romana, ou seja, dever-se-ia respeitar a função social da propriedade, quebrando a ideia de que a propriedade romana era absoluta. O exercício do direito à propriedade, apesar de ser individualista, era exercido com submissão à sociedade, o que evidencia o primazia do princípio da humanidade sobre os demais princípios do

direito, a propriedade romana sempre esteve sujeita ao interesse social<sup>4</sup>, o que refletia padrões do pensamento humano da época e do quão avançada era a civilização romana.

Já no medievo, a propriedade das terras era do rei, que passava a seus nobres desde que aceitassem sua autoridade, pagassem tributos e fossem leais em caso de invasão (prestando serviços militares para defesa das terras do rei). Nesta época não havia um Estado protetor que garantisse a propriedade, mas uma sociedade constituída de reis e nobres que lutavam entre si para defender seus domínios. Mas, de fato, não pode haver propriedade sem uma força atuante para garanti-la.

Já a ideia brasileira de propriedade imobiliária começou com as capitâneas hereditárias, quando, para povoar o território recém descoberto e evitar invasões a ele, o rei de Portugal à época parcelou o território e o distribuiu a quem lhe melhor pareceu ser capaz de investir e povoar as terras brasileiras, ou seja, os nobres e os burgueses ricos da época. Entretanto, esse parcelamento era tão somente uma posse, haja vista que o governo português não tinha intenção alguma de distribuir seu solo e perder suas riquezas (principalmente as minerais, como ouro e prata), ao revés, o Estado português queria alguém com capital suficiente para explorá-lo para ganho da coroa portuguesa, não fazia sentido a simples doação de terras. Assim, o povoamento do solo brasileiro deu-se em princípio por via de distribuição de posse, e não propriedade (COUTO, 1997, p. 210). Apesar de o sistema de capitâneas não ter funcionado, e a Coroa portuguesa ter de gerenciar o povoamento das novas terras, a ideia da propriedade imobiliária brasileira começou a surgir neste momento histórico, já que os capitães eram praticamente soberanos sobre tal território, sendo submissos apenas à Coroa portuguesa. Esse povoamento era importante para garantir o domínio português sobre as novas terras, diferentemente da época medieval, neste momento histórico já havia um Estado (português) para proteger a propriedade, fazendo-a valer contra todos, o grande problema era que outras nações também queriam parte das terras para explorar, não aceitavam assim o domínio português e entrariam em confronto armado para garantir seu também direito a usufruir das novas terras, e os conflitos entre Estados era (e ainda é) de

---

<sup>4</sup> Corroboram com tal ideia Rosenvald e Farias (*opus citandum* Maria Cristina Pezella, 2009, p. 164), e Caio Mário (2009, p. 87-88).

grande complexidade para se resolver. Por isso, melhor mesmo evitar as invasões estrangeiras. Assim, no Brasil, a cultura histórica começou marcada pela não distribuição equitativa de terras, onde o Estado detinha a propriedade de tudo, transferindo apenas direito de uso aos indivíduos.

Hoje, simploriamente, a propriedade no Brasil é garantida pelo *caput* do art. 5º da nossa Carta Magna, e é uma das formas de se assegurar a igualdade, a justiça social e a dignidade de quem aqui vive segundo preceitos do art. 170 da Constituição Federal. Depois de todas as ideias sobre propriedade ao longo das eras, culminou-se hoje na propriedade cumpridora de um papel social, ou seja, uma propriedade que não pode ser voltada única e exclusivamente para o exercício do capitalismo, não cabe mais em nosso ordenamento jurídico uma propriedade que vise ao lucro puramente, sem se importar com a justiça ou distributividade social.

### **1.3 Propriedade e a Função Social**

Alguns autores perpassam pelo histórico constitucional para demonstrar a evolução sociopolítica da propriedade em nosso ordenamento jurídico, da Constituição de 1838 até atual. Não nos atentaremos ao histórico constitucional, mas fixaremos nosso olhar sobre a propriedade atual.

Importante salientar que a Constituição hodierna é simples, há quem diga simplória, ao tratar do tema propriedade. Indaga-se se a carta política deveria realmente detalhar sobre a propriedade, ou bastaria que ela acordasse ser a propriedade privada garantida em nosso meio social e deixar para as demais legislações tratar sobre ela, como o faz em diversos outros tópicos.

É bem sabido que a propriedade recebe tratamento muito mais profundo nas demais legislações, e que nossa Carta limita-se em dizer que o direito à propriedade existe, e que deve ser funcionalizado e trás algumas coerções para essa funcionalização, como o imposto progressivo no tempo e a desapropriação. Também

nos é sabido que nossa sociedade está em mutação constante e acelerada, não conseguindo o direito, na maioria esmagadora das vezes, acompanhar o ritmo das mudanças sociais, impossibilitando que a lei regularize a situação assim que esta nasce. Com efeito, as mudanças sociais encaradas também pela propriedade não foram alcançadas por nenhuma legislação, e natural que assim o fosse. E esta é a razão pela qual acreditamos que a simplicidade com que a Constituição trata a propriedade é natural e proposital, não devendo nossa Carta Magna preocupar-se em divagar sobre o tema, mas tão somente fixar princípios e garantias básicas para que a propriedade siga os ditames legais e funcionais. É o processo de relativização a que Gonçalves (2008, p. 206) alude, onde a propriedade é fundamentalmente interpretada sob óptica fixada pela legislação ordinária.

Acontece que nossa constituição toma uma postura muito importante, que é afirmação da funcionalização da propriedade, afirmando uma justiça social que deve ser seguida, não só pelo simples cumprimento desta justiça, mas como forma de desenvolvimento da sociedade como um todo, aumentando e distribuindo o capital, aumentando possibilidades no mercado e desenvolvendo o país.

Esta justiça social não se realiza como forma de *ter*, mas como forma de *ser* um cidadão, e ter patrimônio para fazer frente aos demais indivíduos da sociedade que também o tem. Salientamos que não é apenas cumprimento de um preceito utópico de igualdade entre os homens, vai além, no sentido de, para sobreviver em sociedade e para esta própria sobreviver, é preciso haver transferência de patrimônio sempre, este não deve ser estático para que possa haver mercado. E é essa equiparação entre os indivíduos que Rosenvald e Farias (2008, p. 179-180) chamam de liberdade, e esta só é plena quando todos os cidadãos, inclusive os de pequeno patrimônio, são respeitados e garantidos na propriedade mínima, visando à subsistência digna.

A função social da propriedade é a sua humanização, é o constrangimento do proprietário para que dê frutos (econômicos, sociais) para a sociedade através do uso adequado de seu bem da vida, contribuindo para o incremento de qualidade de vida social geral, não mais validando-se o interesse

egoístico da propriedade. Segundo entendimento de Grau<sup>5</sup>, o proprietário sempre é compelido a uma obrigação de fazer, uma imposição de comportamento positivo, para que cumpra, com seu bem, a função social aduzida no plano diretor vinculado. E concordamos com Silva (1989, p. 250-251)<sup>6</sup> em dizer que a função social da propriedade não é somente uma limitação à propriedade, ou seja, não é apenas a limitação ao caráter absoluto que detém, ao revés, é muito maior que isso, é a função social a verdadeira estrutura do direito de propriedade.

Uma crítica pertinente é de Rosenvald e Farias (2008, p. 180), que afirmam ser completamente frustrada a função social da propriedade quando esta se converte em privilégio. Privilegiados são, no entendimento de Rosenfield (2008, p. 49) aqueles que a norma não é imposta, aqueles que dispensam o fardo da lei para agregarem benefícios privados, identificados e indevidos a seu patrimônio. Ou seja, a propriedade privilegiada ocorre quando não é generalizada, não é distribuído o direito de acesso equitativamente na sociedade, quando poucos detêm muito, quando há a intervenção do poder político para que haja indiferença quanto aos menos favorecidos, e grupos ligados a este poder distorcido apropriam-se de vastas gamas de terra. É o que acontece, por exemplo, quando se deixa de planejar o crescimento das cidades e a ocupação regular do solo e passa-se a permitir ocupações irregulares para posterior regularização fundiária como forma de arrebanhamento de votos.

Diante de tudo por nós exposto, percebe-se que o marco constitucional no direito imobiliário é, com certeza, a funcionalização da propriedade. Não se adota, para tanto, um viés apenas de justiça social, ao revés, atende-se também ao viés econômico, já que a Carta Magna alude que a propriedade tem sua função econômica, sagrada no art. 182, CF. Parece-nos que a justiça social está umbilicalmente ligada ao viés econômico, como por nós exposto, a distributividade da propriedade em meio social aumenta o mercado, criando competitividade, mobilidade, redução de preços e aumento da demanda por bens da vida. Neste sentido, corrobora Lima (2010, p. 45) que a propriedade tem de gerar desenvolvimento social e econômico na comunidade, não se limitando apenas ao indivíduo proprietário, deve visar a todos os indivíduos, e acreditamos ser essa a

---

<sup>5</sup> Grau (1997, p. 256) apud. Santos (2009, p. 121-122).

<sup>6</sup> Silva (1989, p. 250-251) apud Harada (2009, p. 7).

grande vocação da propriedade.

Deve-se dar a devida importância para o direito à propriedade, ao acesso a todos a este direito, afinal, é este direito que estrutura toda a civilização moderna. Nossa Carta Maior, em seu art. 5º, XXII, determinou que este direito é de todos, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>7</sup>, que está, em nosso ordenamento jurídico, apenas abaixo da Constituição (caráter de supralegalidade), segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, aduz também ser o direito à propriedade universal ao homem, devendo superar as barreiras geográficas e culturais, permitindo o acesso a todos à propriedade.

Entretanto, a funcionalidade da propriedade trata-se de uma verdadeira colisão de direitos fundamentais: de um lado, tem-se a propriedade, como direito de liberdade do indivíduo, e do outro, a função social com o livre acesso à propriedade para todos, caracterizando o direito à igualdade de todos. Complicada a colisão de dois pilares fundamentais à racionalidade de nossa civilização, e acreditamos, justamente por isso, que tal colisão deva ser decidida *in casu*. Segundo entendimento de Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 375), corrobora com a ideia de que este tipo de colisão deva comportar temperamentos, já que o exercício de determinado direito pode não encontrar abrigo em todos os âmbitos de decisão, necessitando assim de um juízo mais detido sobre o caso, ponderando-se o conflito de direitos.

---

<sup>7</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. XVII

<sup>8</sup> Segundo entendimento do STF, tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, desde que o Brasil seja signatário, entra em nosso ordenamento jurídico com caráter supralegal, ou seja, abaixo apenas da Constituição, mas acima de todas as demais leis, depois de ratificado o tratado com os devidos trâmites legais. **Habeas Corpus 96772-SP** Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 9/6/2009, e também no **Recurso Extraordinário 466343-SP**, Relator: Min. Cezar Peluzo, Julgamento: 3/12/2008.

### 1.3.1 Desapropriação

Para a realização da função social da propriedade, em alguns casos há necessidade de se impor que determinada propriedade deixe o âmbito particular e passe ao âmbito público para determinada finalidade, é a chamada desapropriação. Essa intervenção do Estado na propriedade para realização da função social é extremamente grave e, por isso, foi a Constituição que veio instituir suas diretrizes. Desapropriação é o método constitucional de retirar a propriedade de particulares, indenizando-os ou não, a depender do motivo pelo qual se deu a desapropriação, de forma que o Estado possa realizar a função social dessa, gerando frutos sociais ou econômicos.

Assim, a indenização é dependente do motivo da desapropriação. Segundo Harada (2009, p. 12-14), a Carta Magna arrola três motivos para desapropriar, são eles: 1. propriedade nociva (art. 243). 2. necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, de propriedade cumpridora de seu papel social (art. 5º, XXIV) 3. propriedade não cumpridora de seu papel social (art. 182, § 4º, III).

A desapropriação da propriedade nociva, ou expropriação, articulada no art. 283, CF, é uma precaução tomada pelo Estado para que o particular que faz o plantio de plantas psicotrópicas no imóvel não torne a fazê-lo. Assim, retira a propriedade coercitivamente do proprietário, sem quaisquer tipos de indenização, destinado-as ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, de propriedade cumpridora de sua função social, rezada no art. 5, XXIV, CF, deve ser precedida de justa e prévia indenização em dinheiro, pelas razões arroladas no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41, como a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética. Para que se inicie o procedimento desapropriatório, necessário é que o chefe do Executivo do membro da Federação declare o interesse público no bem em questão.

A terceira e última forma de desapropriação é aquela da propriedade não cumpridora de seu papel social. Apesar de haver indenização pela perda da propriedade, o indivíduo será indenizado não em dinheiro, mas em títulos da dívida pública e, conseqüentemente, somente após a desapropriação. Segundo o que preceitua o art. 182, §4º da Constituição, cabe aos Municípios este tipo de desapropriação, levando-se em consideração seu Plano Diretor, desde que respeitada uma ordem de imposições para a realização da função social daquela propriedade, qual seja, primeiramente, a de parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e, por último, a desapropriação<sup>9</sup>. O parcelamento e edificação compulsórios deve ser averbado em cartório de registro de imóveis por agente Público municipal<sup>10</sup> e, em não sendo cumpridos os termos da notificação para a conduta positiva do proprietário para edificação, o Estado procederá à majoração do IPTU<sup>11</sup> pelo período de cinco anos. E, após este período, o Estado poderá dar início ao procedimento desapropriatório.

Sabemos que o Distrito Federal é um membro *sui generis* da Federação, pois detém características tanto de Estado quanto de Município<sup>12</sup>, e, por isso, possui um Plano Diretor. Neste Plano Diretor<sup>13</sup>, há previsão expressa neste de que, terminado o prazo de cinco anos de majoração do IPTU, o DF poderá dar início ao procedimento desapropriatório, com pagamento de indenizações a partir de títulos da dívida pública.

Geralmente, nos casos de regularização fundiária dos condomínios, o que ocorre é a desapropriação por motivo de interesse ou utilidade pública. Este tipo de desapropriação é regulada pela Lei nº 4.132/62, e reza em seu art. 1º que será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu

---

<sup>9</sup> A desapropriação é uma conduta severa do Estado para com o particular que, neste caso, não faz adequado uso de sua propriedade. Por esta conduta austera por parte do Estado é que a Constituição, o Estatuto da Terra e até mesmo o PDOT-DF aduzem ser a última das conseqüências, após todas as outras falharem.

<sup>10</sup> Arts. 5º e 6º, da Lei nº 10.257, 2001 - Estatuto da Cidade.

<sup>11</sup> Segundo o que preceitua o art. 7º, da Lei nº 10.257, 2001, o IPTU deve ser majorado ao longo de 5 anos, não podendo exceder a **alíquota máxima de 15% do valor total do imóvel**, até que o proprietário proceda à edificação compulsória, sendo vedada a anistia do valor do IPTU progressivo.

<sup>12</sup> Art. 32, §1º, CF.

<sup>13</sup> Lei Complementar Distrital nº 803/2009, art. 160.

uso ao bem estar social. Ou seja, mesmo a propriedade cumpridora de seu papel social ela ainda pode ser desapropriada para utilização mais adequada socialmente.

Especificamente no caso do Distrito Federal, como veremos, o que temos é uma grande concentração de condomínios irregulares em áreas do Estado (da União, da Terracap), o que facilita a desapropriação por parte do próprio Estado, agilizando o processo de regularização das áreas indevidamente ocupadas, como é o marcante caso de Vicente Pires, no Distrito Federal.

## 1.4 A propriedade civil

A Lei Civil criou, em seu art. 1.225, um rol taxativo (*numerus clausus*) dos direitos reais, arrolando verdadeiros tipos deste direito, todos eles irradiando do direito maior no que tange aos direitos reais, à propriedade (Gonçalves, 2008, p. 205). Segundo Chalhub (2003, p. 5), essa tipicidade tem como fonte a aquela eficácia absoluta da propriedade.

Segundo o Código Civil, a propriedade é um direito real que traz consigo outros direitos reais, a saber o uso, o gozo, a fruição. Todo proprietário tem direito a usar, gozar e fruir de seu bem como melhor aprouver-lhe, desde que respeitadas as regras de convivência e sua função social. Acreditamos, por tudo isso, ser a propriedade uma relação complexa entre bem, sociedade, Estado e proprietário, pois não envolve somente o interesse do proprietário, mas de toda a sociedade. O proprietário não pode usar como bem entender de sua propriedade, levando-a a fins egoísticos, ela deve seguir padrões. Não se pode, por exemplo, usar a propriedade para fins ilícitos ou que gerem danos às demais adjacentes a ela. Também não se pode usar a propriedade culturas ilegais de plantas psicotrópicas, sob pena de perda do domínio, por desapropriação (art. 243, CF). Ou ainda, não haveria quaisquer justificativas para que o indivíduo possuísse enormes glebas de terra sem delas fazer uso, e não permitindo que outros possam gerar benefícios à sociedade a partir delas.

Como já exposto na introdução, acreditava-se até pouco tempo que

a propriedade era exclusiva (pertencente a somente um proprietário), perpétua (indeterminadamente sob a guarda de seu dono, não importando se fazendo uso social ou não) e absoluta (o Estado deveria garantir a propriedade contra todos os outros indivíduos), e que tais características eram supremas, sem possibilidade de relativização. À primeira vista, parece-nos que, pela superimportância da propriedade na vida social hodierna, tal tema de fato deveria ter tutela diferenciada pelo Estado. Mas ao falar-se em direito absoluto, que não pode ser de forma alguma relativizado, no ordenamento jurídico brasileiro atual, demonstra certa imprecisão jurídica. Nem mesmo o direito à vida, algo que muitos caracterizariam como absoluto, é assim aceito em nosso sistema como tal, podendo elencar diversos exemplos desta relativização, como a pena de morte em tempos de guerra declarada (art. 5º, XLVII, CF) e o homicídio no estado de necessidade ou legítima defesa (art. 23, CP).

A propriedade ganhara destaque na economia, na sociedade e no direito. E, com isso, tratamento legal mais aprofundado sobre o tema firmou-se em nosso ordenamento, o que inclui o próprio tratamento dado pela Lei Civil. Com a Repersonalização do Direito Civil, não podemos mais apenas nos ater às letras secas de tal codificação, mas a Constituição deve permear toda nossa hermenêutica. E, como abordado anteriormente, a Carta Magna funcionalizou veementemente a propriedade, o que significou na ruptura do paradigma das características creditadas a ela (de ser exclusiva, absoluta e perpétua), ou seja, relativizou-se as características da propriedade em torno da função social. Não se pode mais falar em uma eficácia absoluta da propriedade, ou em sua perpetuidade ou exclusividade, sem que ela seja cumpridora de seu papel social, ou seja, sem que gere benefícios à sociedade (benefícios sociais, econômicos, culturais, ambientais, enfim, quaisquer benefícios válidos à sociedade). O constituinte originário quis que a propriedade gerasse benefícios a todos, extirpando a possibilidade dos poucos que detém grandiosos patrimônios pararem o país, não fazendo uso de seu patrimônio, sem que o Estado possa intervir.

Acontece que, com a evolução da sociedade, o direito nem sempre consegue acompanhá-la, positivando as situações fáticas que surgem. É o caso da propriedade condominial no DF, que pode apresentar um ou mais proprietários, afetando a exclusividade, ou se constitui em propriedade pública (fazendo com que o Estado tenha de contornar os problemas, na maioria das vezes licitando ou doando

estas terras, já que não se pode adquirir imóvel público por usucapião (art. 183, § 3º, CF), ou seja, mesmo o Estado permanecendo inerte por anos quanto a ocupações irregulares sobre suas terras, os posseiros não podem alegar usucapião contra o Estado, mas também este não poderá retirar verdadeiras cidades completas, deixando milhares de famílias abandonadas, destruindo patrimônios consolidados durante a toda a vida do indivíduo).

Com efeito, concordamos com o entendimento de Lima (2010, p. 82), sabendo que, apesar de o rol dos direitos reais ser taxativo, ou seja, somente a lei poderia criar novos direitos reais, pensamos que mais um tratamento legislativo não seria necessário, já que a situação fática contorna a problemática de falta de legislação, ou seja, criar mais tipos de direitos reais não ajudaria em nada a solucionar a problemática da propriedade no DF. Ações de políticas públicas e a implementação da legislação já existente já seriam capazes de sanar os problemas da propriedade imobiliária distrital. Neste mesmo sentido, aponta Gassen (1994, p. 10), para a problemática da propriedade rural, mas totalmente cabível o entendimento para a propriedade urbana no DF.

Adiante, a propriedade também é regulada pela Lei Civil, que define a propriedade, segundo o art. 1.225, como um direito real, um dos vários elencados de forma fechada (*numerus clausus*). Feliz ou infelizmente, a nossa Lei Civil não logrou em limitar o conceito de propriedade, tampouco o de direito real. Felizmente, pois se tratando de um instituto de tamanha importância e mutagênico *per si* ao longo dos tempos, seria imprudente delimitá-lo, poder-se-ia perder sua essência na definição, prejudicando o instituto. E infelizmente, pois resta aos juristas tentar fazê-lo para melhor aplicá-lo nos casos, nas defesas, nas teses e sentenças.

Assim, a propriedade é tutelada como um direito universalmente garantido ao homem, reconhecido não somente pelo nosso ordenamento jurídico, mas internacionalmente entre os povos. A tutela à propriedade é fator de tutela aos bens indispensáveis para se manter um sistema econômico-jurídico-social de uma sociedade. É a propriedade uma conquista humana.

Segundo Lima (2010, p. 29), a propriedade não é somente um direito de *ter*, ao revés, também é um direito de *ser*. Inevitavelmente, a propriedade garante a sobrevivência do indivíduo, e é somente através dela que o indivíduo pode

“ser”. Ou seja, a propriedade não deve ser somente vista como um direito de possuir determinado bem, marcadamente o imóvel, mas se deve encarar como uma relação de domínio de um bem imóvel em sociedade, o que justifica a teoria de que a propriedade deve seguir padrões de justiça social. Ora, não há propriedade sem um Estado que possa garanti-la, e não há Estado sem sociedade.

### **1.4.1 Propriedade Civil. Estatuto da Cidade**

Até agora, percebemos que tanto a Constituição da República quanto o Código Civil em pouco trataram da propriedade imobiliária urbana, em relação a tamanha importância dessa para a sociedade moderna. Assim, o legislador houve por bem criar novas leis que pudessem dar um tratamento mais aprofundado a toda a matéria de política urbana. Outras normas civis de caráter público também foram criadas para regular a propriedade imobiliária urbana e o desenvolvimento das cidades em todos os âmbitos da Federação (federal, estadual e municipal), é o caso da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou o Estatuto da Cidade. Já em seu art. 2º alude a várias diretrizes que a propriedade imobiliária urbana deve seguir para um crescimento pleno e saudável das cidades. Essa lei aludiu com presteza, em seu art. 2º, II, como o planejamento da política pública de ocupação do solo urbano deve ser elaborada para o crescimento saudável das cidades: de forma democrática, com participação do Poder Público, da população envolvida e dos diversos segmentos da comunidade. Toda essa gestão democrática visará, por consequência, ao bem de todos, ou seja, visará precipuamente ao interesse público; impedindo assim, que interesses particulares se sobreponham ao público, barrando toda a sorte de subutilização, usos desordenado ou excessivo, retenção especulativa dos imóveis urbanos.

Assim, implementando os ditos legais do estatuto da cidade, temos que deve haver planejamento das cidades, planejamento este democrático, com participação de todos os setores afetados, para que as cidades possam ter seu desenvolvimento saudável. Não deve haver, portanto, apenas planejamento de um

dos setores, principalmente o setor com menos aparatos técnicos para fazê-lo, como o setor privado. Com este planejamento, evita-se a distribuição de privilégios, afirmando o caráter social que a propriedade deve ter, garantindo a igualdade entre os indivíduos no que tange ao acesso ao mínimo existencial previsto pela Constituição.

## **Capítulo 2:**

### **A Propriedade no Distrito Federal**

#### **2.1 Apresentação**

A propriedade imobiliária em Brasília, muito pensada e planejada por Oscar Niemeyer e Lúcio Costa, encontrou-se em um ponto crítico, já que existem pouquíssimos imóveis urbanos na área central (devido, entre outros fatores, ao planejamento e tombamento da cidade), que não dão conta da demanda populacional crescente que a cidade vem enfrentando. Neste ponto, no centro da capital a propriedade é muito funcionalizada, no sentido de que há grande busca por moradia e comércio na região, e quase não há espaços não utilizados de fato, mesmo com a grande especulação imobiliária que surgiu nos últimos anos. Obviamente, este problema é apenas uma consequência do estilo adotado por Lúcio Costa no Projeto Urbanístico, uma projeção de cidade baixa e pequena demais para abrigar a capital de uma República vasta e com grande potencial de crescimento econômico e populacional.

Para facilitar a gestão de investimentos e gastos públicos, o Estado

resolveu por bem criar 31 Regiões Administrativas <sup>14</sup> conforme houve desenvolvimento de determinadas áreas, sendo a capital Brasília a RA I, e a Fercal, a última criada, RA XXXI. Isso não significa que todas as áreas determinadas como Região Administrativa estejam necessariamente regularizadas. É o caso de Vicente Pires (RA XXX) que, mesmo sendo convertida em RA e suas terras terem sido desapropriadas pela União, não teve sua situação fundiária regularizada (continuando os indivíduos apenas com cessão de uso), nos deteremos neste caso posteriormente.

Segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento e Habitação do Distrito Federal - Sedhab<sup>15</sup>, a Companhia de Urbanização da Nova Capital do Brasil (Novacap), criada em 1956 para cuidar da desapropriação das terras que viriam a abrigar Brasília, já encontrara grande dificuldade para estudar as propriedades envolvidas, já que muitas delas não tinham registros imobiliários ou, quando tinham, os registros eram muito confusos e incompletos, e ainda outras estavam situadas em terras devolutas. Assim, parte das terras não foi desapropriada, o que agravou a situação fundiária e tem reflexos nos dias hodiernos, com falta de registro e delimitação da propriedade. Assim, já existia na região parcelamento irregular do solo na época, como nos casos dos loteamentos de Nossa Senhora de Fátima, Fazenda Mestre D'Armas e Planaltinópolis (SEDUH, 2006, p. 13). Podemos perceber que a propriedade imobiliária no Distrito Federal já tem histórico de grave falta de planejamento por parte do Estado antes mesmo da construção da futura capital.

Ainda segundo a mesma fonte da Sedhab, a primeira década da capital foi marcada pelo cuidado do Estado em garantir moradia àqueles que vieram ajudar na construção da capital e aos funcionários públicos que vieram transferidos juntamente com os órgãos de cúpula. Porém, nos anos seguintes, na década de 1970, houve grande descompasso entre o crescimento populacional e o planejamento estatal para que novas áreas habitacionais fossem criadas, o que acabou por permitir que ocupações irregulares se espalhassem pelo DF, gerando a figura dos condomínios em terras públicas ocupadas irregularmente e os condomínios em terras particulares parcelados irregularmente. Com efeito, percebe-se que a propriedade imobiliária no

---

<sup>14</sup> Informação retirada do sítio <<http://www.gdf.df.gov.br/sobre-o-governo/administracoes-regionais.html>> em 27/1/ 2013, complementada com a informação da Lei Distrital 4.745, de 29 de janeiro de 2012, que cria a 31ª RA, a Fercal.

<sup>15</sup> Extraído do sítio <<http://www.regularizar.df.gov.br/pages/sobre-regularizacao/historico-df.php>> em 14/1/2013.

DF já se encontra com problemas estruturais de planejamento desde a década de 70 do século passado.

Claro está que tal deformidade estrutural na propriedade imobiliária distrital não se poderia sanar repentinamente, entretanto, como qualquer Estado saudável tentaria fazer, seguindo os ditames do art. 2º do Estatuto da Cidade<sup>16</sup>, o Estado não cumpriu a legislação, ou seja, não tentou planejar e retificar os erros de planejamento urbanístico para o DF, ao revés, proibiu quaisquer tipos de crescimento natural expansionista em Brasília através dos tombamentos (federal e distrital), reduzindo o número de propriedades no centro da capital. E adotou políticas paternalistas de acolhimento ao imigrante de outros membros da Federação, com doação de terras afastadas do centro e regularização fundiária sem qualquer planejamento, tendo consequências nefastas ao meio ambiente, à malha viária, à economia e à qualidade de vida da capital e demais Regiões Administrativas.

Com esta política estatal paternalista, as classes média e alta foram perdendo seu lugar no centro da capital, onde se encontram pouquíssimas propriedades, sendo aquelas classes obrigadas a explorarem outras áreas ainda não urbanizadas. Com isso, a população menos favorecida, a classe baixa, não pôde também se fixar no centro, e as adjacências também tornaram-se muito caras. Assim, esta classe foi empurrada ainda mais para longe do centro da capital do que aquelas, criando as cidades do Entorno do Distrito Federal, que não estão contidas neste, mas no Estado de Goiás.

Acontece que o plano piloto de Brasília, ou seja, os primeiros traços e ideias sobre a capital, não açambarcavam tantos habitantes quanto hoje há. A capital foi gravada pela estruturação fixa de seus setores, como a Asa Sul, a Asa Norte e o Eixo Monumental. A projeção, segundo Carvalho (2007, p. 2), era de que algo em torno de 500.000 habitantes no Distrito Federal (o que congloba Brasília e demais Regiões Administrativas) até o ano de 2000, mas hoje, segundo dados do Censo 2010, a cifra está em torno de 2.570.160 habitantes. Por ser capital do país, Brasília tem um forte poder de atração de imigrantes, que buscam melhores oportunidades de emprego. As construções em Brasília devem possuir um gabarito

---

<sup>16</sup> Este artigo traz as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana, como o planejamento do desenvolvimento da cidade, ordenação e controle do uso do solo.

de altura (altura máxima) que não deve ultrapassar, segundo o decreto que regulamenta o tombamento, Decreto n.º 10.829 de 14 de outubro de 1987, art. 4º, II, à altura de três (da 402 a 416) ou seis pavimentos (de 102 a 116, de 202 a 216 e de 302 a 316) na zona residencial.

Com a transferência da capital da República houve aumento populacional extraordinário no Distrito Federal, e este aumento sem estrutura imobiliária adequada gerou uma consequência grave: a fuga do centro do Distrito Federal, Brasília, e a partida para áreas mais economicamente atrativas. Acontece que, mesmo fora do centro do Distrito Federal, as demais áreas, ou Regiões Administrativas, já estão bem desenvolvidas e, conseqüentemente, caras. A exemplo de Ceilândia, Guará, Sobradinho e Taguatinga. Novas tendências foram guiando a população a uma solução trágica, mas inevitável: a ocupação irregular do solo, criando grandes conglomerados habitacionais não regularizados, os denominados condomínios horizontais irregulares.

Outro fator de grande importância para moldar a ideia da propriedade distrital é a renda *per capita* muito alta entre as famílias do Distrito Federal. O fato de abrigar a capital do país já é um fator para que pessoas com grande capacidade financeira habitem esta região, já que líderes e presidentes regionais de empresas multinacionais tendencialmente habitam a capital por motivos de logística gerencial de suas empresas, bem como órgãos públicos de gestão superior, como ministérios e tribunais superiores, e órgãos de representatividade internacional, como embaixadas e organizações internacionais. Outro importante fator para a alta renda *per capita* distrital é a grande oferta de vagas no serviço público, inclusive no que tange à cúpula dos três Poderes da República e vários outros órgãos, como autarquias e fundações, todas estas vagas somadas também às do serviço público distrital. Não obstante ao número de vagas, a remuneração é tendencialmente maior para os servidores nestes órgãos de cúpula, o que contribui para o aumento da renda *per capita* na cidade, e, conseqüentemente, aumenta-se o poder financeiro dos indivíduos para que possam comprar mais imóveis e especular imobiliariamente. O que remete, mais uma vez, a mesma solução trágica, porém inevitável: a ocupação irregular do solo urbano pela diminuição da quantidade de imóveis disponíveis para compra e venda. Neste ponto, percebemos que é a soma de diversos fatores que tendencialmente resultou neste tipo de ocupação do solo urbano

distrital.

O que vemos a partir do panorama que se vem formando da propriedade imobiliária distrital é que o próprio Estado tende a empurrar a população para áreas mais afastadas do centro, criando novos setores habitacionais regulares a partir de suas próprias terras (terras públicas previsivelmente destinadas pelo Plano Diretor ao setor habitacional), até para que estas regiões se modernizem e sejam devidamente exploradas economicamente, e este é um passo decisivo para o crescimento de qualquer cidade. Consideramos ser esta a melhor técnica de expansão das cidades, onde o Estado prevê o crescimento, planeja e distribui novas propriedades (licitando ou até mesmo fazendo doação).

Brasília é uma grande cidade que foi planejada, e por isso tem leis que a protegem para que assim continue, como a Lei Complementar distrital 803/2009 - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) e o Decreto 10.829, de 14 de outubro de 1987 do Governo do Distrito Federal. Ambas as leis destinam-se à proteção e adequada expansão do patrimônio cultural que é Brasília. É imperativo dessas leis que o Estado equilibre a expansão de suas fronteiras e o equilíbrio econômico e urbanístico da capital. As ocupações irregulares acabam por ser uma consequência inevitável hodiernamente pela inércia estatal, uma consequência que necessita de atenção e regulação por parte dos governantes.

O PDOT é uma lei muito específica, e vem ratificar nosso entendimento de que a Constituição de 1988 não detalhou sobre a propriedade imobiliária, e não deveria tê-lo feito de fato, pois leis como o Plano Diretor são de alta complexidade e especialidade, e são perfeitamente capazes de cumprir as diretrizes constitucionais. No caso do Distrito Federal, o PDOT proporciona diretrizes fundamentais para o ordenamento do território e princípios básicos para a propriedade distrital, para que cumpra com sua função social, seu uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes (art. 2º, PDOT). Em seu art. 7º, o Plano Diretor arrola alguns princípios essenciais, como a garantia à funcionalização social e ambiental da propriedade e reconhecimento dos atributos fundamentais de Brasília como capital federal, centro regional e área metropolitana em formação.

Importante salientar que o PDOT afirma ser necessário ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal a coordenação de trabalhos de todos os setores da sociedade civil, e dos setores da Administração Pública, ou seja, deve haver a participação social no planejamento da propriedade urbana. Segundo o art. 4º do PDOT, o processo de planejamento territorial e seu desenvolvimento deve ser contínuo e integrado. O Estado deve atentar-se à forma que o território vai ser explorado, de modo a incrementar a qualidade de vida das pessoas. Acreditamos ser esta uma das facetas da realização da função social da propriedade, onde esta é debatida entre todos os setores da sociedade civil chegando-se a um consenso para sua finalidade, já que ela não serve apenas ao interesse de seu senhor, mas de toda a sociedade.

Segundo Farias e Rosenvald (2009, p. 59-65) afirmam uma necessidade de cautela com os termos ocupação irregular e invasão. A ocupação irregular é pacífica, enquanto a invasão é uma conduta violenta e completamente antijurídica, caracterizando o esbulho possessório, ou seja, usa violência como instrumento para conseguir a posse. Segundo os autores, a invasão é uma afronta severa ao ordenamento jurídico, pois se retira a propriedade de um indivíduo de forma injusta, fazendo uso de violência, clandestinidade ou precariedade, conceitos usados pelo art. 1.200, do Código Civil, ainda que realizada por movimentos humanitários e sociais, em nome da função ou justiça social. Nada justifica o uso de violência em desfavor de um proprietário, realizando ele a função social ou não de sua propriedade, em prol de uma propriedade injusta.

Já a ocupação irregular, ou como colocam os autores, ocupações coletivas, é fato de ingresso no sistema de habitações no que tange a bens abandonados, ausentes de suas funções sociais ou ainda parcelamento irregular do solo, não caracterizando de qualquer forma o esbulho possessório, sem uso da violência portanto. A nosso ver, o discurso produzido para a invasão é vazio de conteúdo legal, já que a própria lei condena e caracteriza como uma propriedade injusta conseguida desta maneira. O Estado jamais poderia compactuar com uma propriedade que desobedeça flagrantemente a lei.

Interessante notar que tanto a invasão quanto a ocupação irregular são conflitos de direitos fundamentais (FARIAS e ROSENVALD, 2009, p. 61). Ao

lado do proprietário que sofrera o esbulho encontra-se o direito fundamental à propriedade e à manter-se como seu proprietário sem que haja perturbações de seu domínio por terceiros, sem o qual não é possível *ser*, direito tal garantido universalmente. Do outro lado, do lado de quem tome a posse de propriedade alheia, encontra-se o direito ao acesso à propriedade, como direito à vida digna. Ambos os lados estão constitucionalmente garantidos. Assim, há um conflito de direitos constitucionais de bens de grande importância que o ordenamento jurídico se mostra, em princípio, vazio de soluções, devendo o jurista partir para o exame de ponderação e proporcionalidade.

O Estado, frente ao crescimento populacional e à alta renda dos indivíduos (que especulam imobiliariamente, diminuindo o número de moradias e aumentando, conseqüentemente, os preços pela lei da oferta e da procura), não tem alternativas, a não ser abrir novos territórios para abrigar uma crescente população. Claramente, esta abertura de novos setores habitacionais deve seguir ditames legais, como legislados no Plano Diretor, para que se mantenha o Estado Democrático de Direito e a igualdade entre os cidadãos. Manter uma ordem lógica na distribuição de moradias parece-nos mais sensato e de maior justiça social, mas não é bem isso que visualizamos hodiernamente. O que vemos é a regularização de ocupações irregulares, e, em menor grau, a distribuição de moradias com programas de habitações do governo ou até mesmo em licitações de terrenos públicos.

Mas, em se tratando de um alto grau de mora do Estado para agir e planejar o crescimento de suas cidades, concordamos com Santos (2009, p. 215), que aduz ser um obrigação do Estado legalizar tais ocupações irregulares (ocupações estas surgidas pela mora do Estado), realizando o ditame constitucional do direito à moradia e à dignidade. Estas ocupações irregulares tem duas fontes precípua: a primeira é o parcelamento irregular do solo privado, dá-se quando o proprietário parcela seu imóvel e vende as quotas sem permissão do Estado, e a segunda, quando pessoas ocupam terras públicas. Nosso entendimento é que a regularização deve ser a exceção, e o planejamento e adequado acesso à propriedade sejam a regra.

Mesmo em ocupações irregulares o governo compactua com a irregularidade oferecendo serviços básicos de forma precária e cobrando até impostos, como taxas de água e luz, IPTU etc., sem um ordenamento lógico,

urbanístico, viário, ambiental ou jurídico, são as chamadas ocupações implantadas, ou seja, já detém ao menos loteamento, com pouca ou nenhum infraestrutura (SEDUH, 2009, p. 23). Pensamos que o Estado deveria intervir antes que grandes ocupações se formassem, para que regularize, planeje e crie meios para que a população que lá vier a residir tenha tratamento digno, serviços básicos de saúde, educação, transporte, bem como um planejamento de vias de acesso. Intervindo anteriormente, o Estado poderá licitar ou até mesmo doar de forma mais justa a indivíduos que necessitem do acesso à propriedade de fato.

Parece-nos que o Estado também deve enxergar a necessidade dos menos favorecidos que, não tendo condições sócio-financeiras de adquirir um imóvel pelas vias legais, faz uso de moradia irregular. Ora, o direito de propriedade é garantido constitucionalmente, e mesmo um indivíduo em ocupação irregular tem direito a viver em residência digna, assim, o Estado não deve abster-se de agir em prol da população que lá vive, fornecendo-lhe serviços básicos de saúde, educação, saneamento, abastecimento, transporte. Ou seja, se pela mora do Estado os indivíduos já estabeleceram suas vidas e já investiram seus patrimônios em determinado local por anos, o Estado não pode apenas retirar as famílias residentes alegando sua própria torpeza, consistente na falta de implementação eficaz de políticas públicas de habitação. Parece que esta é a ideologia que percorre a história do Governo do Distrito Federal, que vem há muito oferecendo condições básicas de sobrevivência àqueles que vivem em ocupações irregulares causadas pelo próprio Estado, mas sem oferecer a segurança jurídica da regularização ou uma digna condição de vida.

Na recente Lei federal nº 11.977/2012, aduz que algumas áreas são mais urgentes no que tange à sua regularização fundiária, para que o Estado possa prestar serviços públicos essenciais à vida da população, são as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Segundo o art. 47 da citada lei, estas áreas caracterizam-se como área urbana definida em lei e que se destina precipuamente à moradia de população de baixa renda<sup>17</sup>, e por isso da urgência em se regularizar tais ocupações. Segundo Santos (2009, p. 198), as ZEIS são um importante avanço no

---

<sup>17</sup> Esta lei federal não instituiu o que é baixa renda. Sabemos que o Governo do Distrito Federal entende como baixa renda a população que tem renda familiar média de 0 a 5 salários mínimos (SEDUH, 2006, p. 24), e é o posicionamento que também adotaremos neste trabalho.

que tange à regulamentação fundiária, aumenta-se a justiça social na distribuição de moradia, facilitando trâmites burocráticos e aplicando-se projetos urbanísticos apropriados para este tipo determinado de ocupação.

A antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, no ano de 2006, elaborou um excelente panorama geral da propriedade imobiliária no Distrito Federal, muito citada por nós neste trabalho, concentrado no texto "*Diagnóstico Preliminar de Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal*". Infelizmente, tal trabalho não teve a devida atualização, caracterizando-se como o mais recente e completo trabalho do Estado sobre o tema até hoje. Este estudo demonstrou interessantes resultados socioeconômicos, como, por exemplo, que 60% dos parcelamentos urbanos informais implantados (que possui ou não infraestrutura, mas que tem divisão de lotes) são prioritariamente constituídas de população de baixa renda (0 a 5 salários mínimos e população de 369.692 habitantes), 38% de média renda (mais que 5, até 15 salários mínimos e população de 158.484 habitantes) e 2% de alta renda (superior a 15 salários mínimos e população de 5.402 habitantes). Ou seja, a maior parte das ocupações irregulares no DF é prioritariamente ocupada por população de baixa renda. Mas 40% dessas ocupações são voltadas para média e alta renda. É um número bastante considerável de indivíduos que preferem ir à margem da legalidade, investir uma razoável parcela de seu patrimônio para pagar por uma propriedade imobiliária irregular, sem a segurança jurídica de que aquela loteamento continuará em seu patrimônio.

No Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) há definições de quais áreas deverão ser regularizadas para que o Estado realmente possa adentrar em tal aglomerado e prestar seus serviços à população de maneira mais completa e eficaz, escriturando os imóveis, regularizando a situação jurídica de cada um, adaptando o aglomerado a planos de desenvolvimento urbanísticos e ambientais a médio e longo prazo. O que vemos hoje é que pessoas com uma renda razoavelmente alta, compelidas pela alta dos preços no centro distrital, adquirem estas áreas irregulares por preços muito aquém do mercado regular, formando grandes conglomerados habitacionais e, anos depois, o Estado concede-lhes a propriedade. O indivíduo que ocupou irregularmente teve grande lucro com a valorização do seu investimento nefasto. E aquele indivíduo que não detinha recursos para adquirir a propriedade irregular não será alcançado pela mesma

regularização fundiária. Há, neste sistema, uma flagrante injustiça social, onde os menos capazes financeiramente são afastados da possibilidade de ganhar do Estado uma propriedade pela regularização fundiária a que estratos sociais diferentes têm acesso. Até mesmo o que diz respeito à qualidade do imóvel recebido que, segundo o art. 47, II, do Plano Diretor, imóveis novos constituídos pela regularização fundiária poderão ser menores do que o mínimo legal (de 125 m<sup>2</sup>), quando se tratar de ZEIS. Outra política deveria ser adotada, a de que o Estado não permitisse a ocupação irregular e fosse ágil ao distribuir ou licitar novos conglomerados habitacionais, dando oportunidades para todos os estratos sociais participarem de acordo com quotas específicas para cada segmento. Acreditamos ser esta a melhor metodologia de consolidação da justiça social que a Constituição determina.

Destarte, o Estado compactua com a ilegalidade e com a especulação dos mais ricos ao adotar tal política e planejamento, não promovendo a justiça social. Parece-nos que tal conduta estatal vai contra a política urbana afirmada pela Lei federal nº 10.257/2001, que aduz, em seu art. 2º, XIV, que a regularização fundiária (que é um procedimento para legalizar as áreas ocupadas indevidamente), dar-se-á quando da ocupação irregular por indivíduos de baixa renda, impondo normas de ocupação, urbanística e edificação.

## **2.2 Tombamento**

Tombamento é, na verdade, outra grande limitação à propriedade, como a função social também o é. Segundo Pereira (2009, p. 89), este instituto é a proteção especial do Poder Público, através de um procedimento administrativo, sobre obras ou locais de relevante importância histórica ou cultural. No caso, a cidade inteira de Brasília fora tombada para que pudesse ser preservada em seu projeto arquitetônico inicial, coibindo os particulares que nela residem, mesmo tendo a propriedade imobiliária regular, modifiquem suas propriedades a ponto de desfigurar o projeto inicial.

Por ser uma verdadeira obra de arte arquitetônica a céu aberto e sua

vocação para ser a cidade a tornar-se capital, Brasília está na lista da UNESCO<sup>18</sup> como patrimônio da humanidade e, em parceria com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, criou-se uma portaria para regulamentar tal tombamento (Portaria 314 do IPHAN, de 8 de outubro de 1992), ou seja, quais áreas poderiam ou não serem modificadas para que as características principais da cidade não fossem perdidas com o decorrer do tempo e do desenvolvimento. Acontece que esta portaria do IPHAN é uma verdadeira cópia do Decreto do GDF nº 10.829 de 14 de outubro de 1987, que já instituía as diretrizes para o tombamento de Brasília. Assim, houve várias camadas legislativas que tratam do tema do tombamento, um tombamento internacional (por parte da UNESCO), distrital (por parte do decreto) e um federal (por parte da portaria do IPHAN, que foi ratificada pelo Ministério da Cultura).

Assim, segundo o Decreto do GDF n.º 10.829 e a Portaria 314 do IPHAN, o Conjunto Urbanístico de Brasília, constituído pelo Plano Piloto vencedor do concurso nacional para a nova capital do Brasil, de autoria de Lúcio Costa (art. 1º), o Conjunto Urbanístico de Brasília deverá ser preservado em sua concepção original, que se divide em quatro escalas distintas (art. 2º), são elas a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

A monumental (art. 3º) faz referência à Brasília como de fato a capital do país, sediando importantes órgãos de cúpula do Executivo, Legislativo e Judiciário Federais. A escala monumental açambarca o Eixo Monumental, a Praça dos Três Poderes e o Canteiro Central. Esta é a escala de maior importância, pois, sem ela, a cidade não seria construída.

A escala gregária (art. 7º) diz respeito ao planejamento do centro da cidade, como a interseção dos Eixos Monumental e Rodoviário, fica configurada na Plataforma Rodoviária e nos Setores de Diversões, Comerciais, Bancários, Hoteleiros, Médico-Hospitalares, de Autarquias e de Rádio e Televisão Sul e Norte deve ser mantida, respeitando-se um gabarito máximo de 65,0m (sessenta e cinco metros).

A escala bucólica (art. 9º) refere-se ao estado de espírito com que

---

<sup>18</sup> Retirado do sítio <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>> em 27 de janeiro de 2012.

os que vivem em Brasília sentirão a cidade, uma cidade arborizada, com preservação da vegetação nativa (cerrado), com espaços reservados aos parques e ao paisagismo e acesso ao Lago Paranoá a todos (com as devidas exceções). É o *status* de cidade parque.

E por último, e mais importante para nosso trabalho, a escala residencial de Brasília, que visa a criar um modo único e brasiliense de se viver. Cada superquadra (quadras residenciais) terá 20,0m (vinte metros) de largura, com único acesso para veículos. Sendo que a maioria dessas superquadras terá no máximo 6 (seis) pavimentos (exceto as superquadras 402 a 416, constituídas de apenas três pavimentos), sobre o térreo em pilotis, proibida qualquer edificação no térreo que não seja as de acesso aos moradores. Assim, restringiu-se muito a quantidade de moradia às pessoas, visando-se única e exclusivamente a qualidade excepcional de vida dos poucos que tem condições de residir no centro.

Por sua beleza incomparável e pelas quatro escalas em que fora planejada, construída e tombada, Brasília destacou-se mundialmente e, por isso, muitos temeram que ela pudesse sofrer com o crescimento do país, desvirtuando a capital completamente do Plano Piloto original. Entretanto, barrar o crescimento de uma capital de país tão com grande potencial de crescimento como o Brasil é algo muito penoso, tendo consequências nefastas para a população que não consegue inserir-se no centro da capital. Foi o que argumentou o arquiteto Oscar Niemeyer, pai da cidade, em entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo<sup>19</sup> em 2009. Na ocasião, discutia-se a criação de uma praça da Soberania, um monumento que seria erguido no canteiro central, com mais de 100 metros de altura. A proposta do arquiteto foi rejeitada pela população e pelo Estado, e Niemeyer foi acusado de atentar contra o tombamento, desvirtuando a essência de sua própria obra. Ele se disse muito triste, já que o tombamento significaria barrar o natural crescimento da cidade e que não haveria motivos para o tombamento nesses termos. Nas palavras do arquiteto, "*Brasília está um pouco modesta diante desse país que cresce com tanto entusiasmo.*" Ainda segundo Niemeyer, o tombamento é segurar o natural crescimento a que todas as cidades têm direito e passam obrigatoriamente.

---

<sup>19</sup> Entrevista de Denise Menchen, em 2/2/2009, retirada do site do jornal *Folha de São Paulo*, em 17/2/2013. Sítio: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0202200913.htm>>.

O tombamento é importante no sentido de proteger nossa identidade cultural alojada no concreto armado que forjara Brasília. Entretanto, não se pode deixar de dar razão a Niemeyer no que tange às consequências nefastas às demais pessoas que vivem afastadas do centro, como escassez de aparelhos públicos, como escolas, hospitais, saneamento básico. Assim, consideramos o tombamento mais uma característica fundamental da propriedade distrital, corroborando para a escassez de propriedade imóvel no centro, já que Brasília obrigatoriamente está compelida por lei a preservar as construções existentes, e as escalas em que fora tombada, inclusive no que tange os gabaritos máximos dos prédios residenciais.

## **Capítulo 3:**

### **Estudo de Casos**

#### **3.1 Introdução**

Neste capítulo, trataremos de dois casos para demonstrar como a situação dos condomínios horizontais no DF está se consolidando, e como a propriedade imobiliária, bem da vida tão fundamental ao convívio em sociedade, é tratada com descaso pelo Estado, faltando com planejamento e urbanização. O que percebemos é que a população é a única que sofre com tal desinteresse estatal, atormentando seu estado de espírito, sem saber como será o dia de amanhã, se permanecerão ou não onde estão vivendo. Concordamos com o posicionamento de Lima (2010, p. 28), de que o mercado imobiliário tornou-se uma irrealidade, principalmente o mercado distrital, indicando custos surreais à propriedade imobiliária, empurrando grande parcela da população à marginalidade no que tange o sistema habitacional regular.

Pelo fato de ter sido uma cidade planejada, com um planejamento que não alcança a maioria da população pela real limitação de espaço no projeto

vencedor do Concurso Nacional para construção de Brasília e, posteriormente, devido aos tombamentos federal e distrital do Plano Piloto vencedor, e de a Novacap não ter conseguido desapropriar algumas áreas para a construção da capital, Brasília não conseguiu acompanhar o crescimento populacional extraordinário que teve desde a sua inauguração como capital da República. Fenômenos peculiares acontecem com a capital devido a seu planejamento, como, p. ex., as ocupações irregulares (condomínios horizontais) e a migração pendular dos que residem nestes condomínios ou cidades mais afastadas do centro, mas trabalham neste, ou seja, na parte do dia, vão ao centro trabalhar e, após isso, retornam aos seus domicílios diariamente. Este tipo de migração diária é tão intenso e característico na capital, que até mesmo o sentido de uma das principais vias (como no caso da DF-095) de acesso ao centro é modificado em horários de maior tráfego de veículos.

Demonstramos que a inevitável e catastrófica consequência da falta de planejamento urbanístico por parte do Estado é a formação de conglomerados habitacionais irregulares, os famosos condomínios irregulares, que vivem às margens da lei, que geram grande impacto na distribuição de água potável (sendo uma das principais causas a falta de abastecimento dos lençóis freáticos, a impermeabilização do solo que o crescimento desordenado causa), nas redes de esgoto, na malha viária, na degradação do cerrado, entre outros. O rápido crescimento do DF necessita de um planejamento igualmente rápido de assentamento legal, implementando com agilidade e eficácia políticas de acesso à propriedade a todos os setores da sociedade, considerando que este aumento populacional por imigração é de grande importância para a capital, já que oferece mão de obra e aumenta o mercado consumidor.

Concordamos com o posicionamento de Teixeira (2003, p. 5), que afirma ser a classe média distrital uma classe sem perfil de morador de periferia, entretanto, com preços muito altos dos imóveis na capital, esta classe acaba por ficar sem lugar na cidade, sendo empurrada para regiões mais afastadas do centro. E assim surge, a partir de todos os fenômenos por nós expostos, este “*acordo tácito*” entre a classe média, que não repudia a pouca quantidade de moradias no centro e a derrubada do tombamento, especuladores imobiliários, aqueles que têm capital e compram vários imóveis na esperança de vendê-los futuramente quando o preço pelos imóveis aumentarem ainda mais (diminuindo mais uma vez a quantidade de imóveis no mercado, forçando o aumento dos preços), e o Estado, que não fiscaliza e

não retira os posseiros quando do início das ocupações irregulares, como forma de arrebanhamento de votos pela posterior regularização, não desenvolvendo políticas públicas de acesso à propriedade imobiliária.

A maioria da população neste tipo de residência é constituída de pessoas de classe menos favorecida, com baixo poder aquisitivo (SEDUH, 2006, p. 43-44), ou seja, o poder atrativo populacional da capital é grande o suficiente para atrair pessoas de todas as classes, em busca de melhores oportunidades de emprego, e a classe que mais sofre com o perfil da propriedade distrital é a que menos tem condições financeiras. E que estes são resultados não recentes, mas cumulados desde o tempo de criação da capital. Claro que, apesar de a maioria das ocupações atenderem a uma população de baixa renda, as que atendem as populações de média e alta renda são mais próximas ao centro, possuem mais e melhores aparelhos públicos e um tamanho de propriedade muito maior. Assim, o fenômeno da alta dos preços em Brasília não atinge somente as classes média e alta, mas precipuamente as classes mais baixas economicamente, formadas, na sua grande maioria, de imigrantes de outros membros da Federação que vieram em busca de melhores oportunidades por ser Brasília a capital do país. Acontece que, se as classes média e alta já são compelidas por uma força centrífuga a fixarem-se em regiões ainda não urbanizadas, a classe menos favorecida também o é, e com muito mais vigor.

A figura do condomínio tornou-se símbolo da capital e de grande importância social, já que abriga grande parte da população. Segundo a Sedhu (2006, p. 25), a partir de dados que remetem ao ano de 2005, existem 513 parcelamentos urbanos (76% do total) e 162 rurais (24% do total) que, juntos, abrigam 24% do total da população do DF. Número de grande expressão e que não deve ser ignorado pelo Estado, sabendo-se que a estimativa para 2012 é de que o DF abrigue cerca de 2.648.532 habitantes, considerando-se a mesma porcentagem de 24% dos habitantes vivendo em condomínios, teremos algo em torno de 635.647 indivíduos vivendo em condomínios urbanos e rurais.

Assim, primeiramente trataremos do caso de Vicente Pires, antes colônia agrícola regularizada (através da distribuição de direito de uso pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal), hoje tornou-se quase que em sua totalidade urbana, à margem da legalidade. Como vimos, a propriedade imobiliária no Distrito Federal

está, há tempos, concentrada de forma irregular, com falta de registro público, com a irregularidade dos parcelamentos urbanos do solo, com a ocupação irregular e com a displicência do Estado.

Após, trataremos do caso do Condomínio Santa Mônica, que era uma grande propriedade rural e teve seu parcelamento urbano aprovado pelo Estado. Hoje, caracteriza-se como um condomínio devidamente implantado, ou seja, loteado e com os devidos aparelhos públicos, regularizado e considerado de luxo, por abrigar famílias de renda média acima de 20 salários mínimos.

### **3.2 Vicente Pires**

A cidade de Vicente Pires começou como um espaço para produção de hortifrutigranjeiros para abastecimento do DF ainda na década de 1960, quando o Estado, através da extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, firmara com famílias produtoras rurais um acordo de uso da terra, tornando-se um aglomerado de chácaras produtoras rurais (CARVALHO JUNIOR, 2011, p. 44). Até então, esta era a precípua função social da ocupação, produzir e abastecer o DF, sem o intuito de se constituir uma cidade, mas, até então, somente um setor agrícola.

Assim, Vicente Pires começou regularizadamente como um cinturão verde de produções de hortifrutigranjeiros, e, com o tempo, passou a parcelamento urbano (ainda) não regularizado. Conforme obra de Carvalho Junior (2011, p. 46), essa mutação na função social de Vicente Pires deu-se por alguns fatores, como os 310 posseiros que ganharam do Estado direito ao uso da terra alienaram tal direito de uso para terceiros (na sua maioria, grileiros e ocupantes irregulares de áreas rurais, principalmente pelos que adquiriram a propriedade dos primeiros proprietários rurais, na expectativa de conseguirem futura regularização de sua nova aquisição, como propriedade urbana) e a inércia do Estado. Hoje, conta

com cerca de 20 mil famílias e 70 mil habitantes<sup>20</sup>.

Entretanto, com a escassez de imóveis no centro da capital e nas demais cidades já saturadas, famílias de classe média e alta ocuparam irregularmente um solo que, propriedade do Estado, não fora parcelado devidamente, sendo-o feito pelos próprios posseiros. Percebe-se que, para tanto, não houve nenhuma espécie de planejamento urbano na área, ao revés, os indivíduos foram parcelando o solo sem assistência do Estado, e este somente foi implementando obras de saneamento básico e estruturação de malha viária conforme a ocupação irregular sem planejamento espalhava-se pelo território, ou seja, o Estado permitiu que a própria população, sem informações e preparo necessários, fizesse o parcelamento a seu bel prazer, incentivando a conduta irregular com aparelhamento público.

Isso ensejou problemas clássicos de ocupação desordenada: malha viária deficitária gerando trânsito caótico, problemas de saneamento básico, de captação de águas fluviais e de tratamento adequado ao esgoto, violenta depredação das áreas verdes, incluindo nascentes de rios. Corrobora Carvalho Junior (2007, p. 102), que esta ocupação desorganizada do solo, ocasionada pela transformação de área rural que era Vicente Pires para setor habitacional urbano, modificou completamente o geossistema da região, dentre outros fatores, o da impermeabilização do solo (que tem duas catastróficas consequências: alagamentos ou formação de verdadeiros rios de água de chuva, e ainda o não abastecimento dos lençóis freáticos da região).

Em 2009, com aprovação da revisão do PDOT pela Lei Complementar distrital nº 803/2009, Vicente Pires foi considerada como uma zona urbana de expansão e qualificação (arts. 74 e 75), visando ao planejamento para o equilibrado crescimento e posterior regularização fundiária. Já em maio de 2009, o Estado decidiu por transformar Vicente Pires em Região Administrativa (RA), sem, no entanto, regularizar as ocupações, que continuam como cessão de uso pelo Estado. O então Governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, promulgou a Lei nº 4.327, de 26 de maio de 2009, que cria a 30ª Região Administrativa do DF, Vicente Pires.

---

<sup>20</sup> Retirado do site <<http://www.vicentepires.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>>, no dia 20/2/2013.

A criação da RA ajudaria a desenvolver o setor como habitacional, desenvolvendo aparelhos públicos, já que teria administração e recursos próprios advindos do Tesouro do Distrito Federal (art. 6º da citada lei de criação), facilitando todo o processo de regularização fundiária, dando à população uma maior segurança de que a regularização fundiária estaria mais próxima. Entretanto, essa conduta também demonstra falta de preparo dos governantes. Ora, criar uma RA em cuja totalidade das propriedades imobiliárias é irregular parece-nos uma afronta à ordem pública e aos princípios da legalidade, da moralidade, justificável tão somente pelo interesse público de se desenvolver a região e não afetar milhares de famílias já consolidadas nesta região por conduta omissiva do próprio Estado.

Acreditamos ser Vicente Pires o caso clássico que demonstra a figura dos condomínios no Distrito Federal, apesar de constituída em sua maioria por população de média e alta renda, não tendo sido uma cidade planejada, com falta de infraestrutura urbana, mas, mesmo assim, atraindo muitos indivíduos que tentam escapar dos altos preços dos imóveis no centro da capital. O que nos chama atenção é a lentidão do Estado para acompanhar o crescimento populacional, fazendo com que a população sofra sem os aparelhos urbanos públicos necessários, como escolas públicas, hospitais, segurança pública, tratamento de água e esgoto, que são serviços básicos e fundamentais à sociedade que o Estado tem o dever de prestar. Já se encontra no Plano Diretor de Ordenamento Público - PDOT - a determinação para que Vicente Pires seja transformada, fática e legalmente, em setor habitacional regularizado (art. 74, PDOT) e que as terras já foram devidamente desapropriadas e estão registradas pelas União<sup>21</sup> (que deverá proceder à entrega das propriedades após cumpridos os trâmites legais para regularização fundiária), agora cabe ao Estado implementar o que está na lei.

---

<sup>21</sup> Informação retirada do sítio: <<http://www.regularizar.df.gov.br/pages/condominios/taguatinga/index.php>>. Acesso em: 25/2/2013.

### 3.3 Condomínio Santa Mônica

A fazenda Santa Bárbara, situada à margem da rodovia DF-140, situada na Região Administrativa de Santa Maria (RA-XIII), era uma grande propriedade rural particular que deu origem ao condomínio Santa Mônica a partir do parcelamento do solo pelo proprietário. Destarte, não houve desapropriação, pois o planejamento deste parcelamento correu à conta do proprietário. Este condomínio já se encontra com regularização fundiária já processada, ou seja, o condomínio já está devidamente regularizado e pronto para a venda dos lotes.

Assim, quando do parcelamento desta propriedade pelo próprio particular, que realizara, para tal feito, um estudo sobre os impactos que o parcelamento causaria para as adjacências para formação do condomínio, esses lotes nasceram como propriedade rural e, em 2001, o então Governador do DF, Joaquim Roriz, assinou um Decreto nº 20.347, de 1º de julho de 1999 legalizando o parcelamento, constituiu verdadeiras propriedades imobiliárias urbanas legítimas.

Em 2002, o então Secretário de Habitação, Odilon Alves Cavalcante, comprometeu-se a aparelhar o condomínio com os serviços públicos necessários orçados em aproximadamente R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme escritura pública de caução juntada ao memorial do condomínio<sup>22</sup>. São esses aparelhos a rede de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem de água pluvial, pavimentação, calçada, meio-fio e rede de distribuição de energia elétrica.

Segundo dados da Sedhab-DF<sup>23</sup>, a faixa de renda deste condomínio é acima de 20 salários mínimos. Trata-se de um condomínio de alto luxo, para pessoas de grande aporte econômico. Isso vem ratificar nosso posicionamento de que nem mesmo as altas classes da sociedade escapam à falta de imóveis no centro e são empurradas a estes condomínios de luxo afastados de Brasília.

Novamente, o Estado silenciou sobre a ocupação no início do

---

<sup>22</sup> Memorial localizado no 2º Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

<sup>23</sup>Dados retirados do sítio <<http://www.regularizar.df.gov.br/pages/condominios/santa-maria/index.php>>. Acesso em 28/1/2012.

parcelamento do solo por particulares, não havendo quaisquer planejamentos do Estado no que tange à estrutura, ao impacto ambiental (falta de água para abastecimento, despejo adequado de esgoto, descarte de lixo), ou ainda à malha viária. Como já visto no caso de Vicente Pires, o planejamento particular da ocupação torna a repetir-se, o que constitui um maléfico desenvolvimento para a cidade, já que o particular não tem uma visão global e pró-futuro como o Estado, ou seja, o particular vai apenas planejar seu próprio investimento, sem preocupar-se tanto, como o Estado preocupar-se-ia, com as adjacências (como falta de abastecimento de água, intenso tráfego de veículos, impactos nas demais aglomerações populacionais), apesar de os estudos particulares exigidos para sua regularização.

Assim, tornou-se a atividade estatal de planejamento do crescimento de suas cidades em investimento milionário para os particulares que atuam à margem da lei, naquele acordo tácito o qual nos referimos na introdução deste capítulo. O especulador faz sua parte parcelando suas terras irregularmente, o Estado não impede e não cria políticas eficazes de acesso à propriedade e as classes média e alta não se importam em pagar altos preços e serem empurradas para longe do centro, pois sabem que já é uma cultura estatal regularizar condomínios irregulares.

No presente caso, segundo documentos constantes do memorial do Condomínio Santa Mônica, no 2º Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal, foi a empresa Santa Mônica Construções Civis LTDA. (CNPJ nº 00.597.633/0001-29) quem fez todo o trabalho de pesquisa, estudo de solo, de ambiente, de aquíferos e impactos diversos na área de implantação deste condomínio. Podemos perceber que tal estudo é pontual, não abrangendo os impactos na sociedade como um todo, como ocorrera na criação da Região Administrativa de Vicente Pires. Com efeito, parecemos mais prudente que tal planejamento seja feito pelo Estado, e não homologado em documento particular em regularização fundiária.

Este tipo de política fundiária reversa (que começa pelos particulares, sendo ratificada posteriormente pelo Estado) é prática que deve ser extirpada de nosso ordenamento jurídico, para que haja um crescimento ordenado e justo de nossas cidades, ou seja, é o interesse público que deve prevalecer em frente

ao interesse dos particulares de lucrarem com o planejamento irregular. Segundo o art. 182, CF, esta política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, no caso, o poder distrital deveria implementar essa política, não pelo particular como tem ocorrido.

## Conclusão

Após estudarmos o tema da propriedade imobiliária, perpassando por toda sua evolução histórica, entendemos que ela é de vital importância à sobrevivência da humanidade, e desenvolveram-se conjuntamente. E que sem propriedade, não há o que se falar em sociedade, ela é a chave do convívio humano e, por conseguinte, a mãe de todos os direitos civis. Em nossa era, com o alvorecer do capitalismo, ela ganha especial importância em todas as áreas sociais, fortificando o desenvolvimento humano e tecnológico.

A história da propriedade está intimamente conectada ao do desenvolvimento da humanidade, apresentando características marcantes de cada era, demonstrando que, ao contrário do que se imaginava, a propriedade nunca teve um conceito fixo, sempre moldou-se à sociedade e à época em que estava inserida. Atualmente, parece-nos que já há um consenso das nações do planeta (pelo menos a maioria delas) de que todos os indivíduos devem ter livre acesso à propriedade, como forma de garantir uma vida digna, garantir o "ser", e uma equidade de todos os homens. Assim, o paradigma da propriedade como somente o "ter" foi abandonado, sabendo que a propriedade hoje é muito mais profunda e importante em relação ao indivíduo, é um verdadeiro direito de "ser" do indivíduo, pois a propriedade constitui-se em mínimo existencial.

No Brasil atual, a Constituição de 1988 veio garantir a propriedade a todos, e, para cumprir esta premissa de acesso livre, a Carta Maior optou por funcionalizar a propriedade socialmente, ou seja, ela não mais deve atender somente ao interesse egoístico de seu senhor, mas é a sociedade a verdadeira senhora da propriedade, devendo esta atender ao interesse público, portanto. A ideia de propriedade absoluta caiu por terra, para que se efetivasse o direito de acesso a todos à propriedade, é o que chamamos de função social da propriedade, instituída no art. 5º, XXIII, da Constituição. A propriedade deve gerar frutos a sua senhora, sejam eles civis, sociais, ambientais ou financeiros, esta é a verdadeira essência da função social da propriedade.

Por ser um direito de fundamental importância, este de acesso à

propriedade, deve-se tratá-lo com a absoluta cautela. Passando a análise da propriedade no Distrito Federal após a mudança da capital da República para Brasília, percebemos o quanto a realidade destoava dos preceitos arrolados na Constituição, no Código Civil e nas demais legislações sobre o tema. Apesar de haver muitos comandos legais para que o Estado implemente políticas públicas de acesso à propriedade, o que vemos no Distrito Federal é a falta de planejamento por parte do Estado. A partir da construção da capital, Brasília sofre um aumento populacional muito grande, com a imigração de muitos indivíduos que vêm em busca de melhores condições na capital do país. Esses indivíduos são de grande importância para o crescimento da capital, atraindo investimentos, aumentando a quantidade de mão de obra, capital e o mercado.

Entretanto, tal crescimento deve ser planejado adequadamente para que Brasília não cresça desordenadamente, prejudicando a sustentabilidade da cidade. Porém, o que vimos na história de Brasília e do Distrito Federal é que o Estado não se preocupa com este tipo de planejamento e, por isso, viu-se obrigado a tombar a cidade, após o reconhecimento da UNESCO como patrimônio da humanidade, para que este crescimento populacional conjugado com a falta de planejamento habitacional por parte do Estado não prejudiquem a concepção original da cidade. Assim, com o tombamento, Brasília mantém-se, à medida do possível, conforme o Decreto 10.829/1987 ordena: uma cidade baixa, fixa, sem possibilidade de crescimento natural de suas estruturas, mas com excepcional qualidade de vida para os poucos que no centro residem.

Destarte, apesar dos comandos normativos para acesso a todos ao direito de propriedade, não é o que vemos acontecer com a propriedade distrital. Esta está desvirtuada, pois somente os que detêm grande aporte econômico têm condições de instalarem-se em propriedades perto do centro, não sendo, portanto, garantido o direito de acesso a todos à propriedade. Os demais têm duas opções: são obrigados a afastarem-se dos centros e partem para ilegalidade, ou conformar-se com os especuladores e pagar altos aluguéis para residir no centro. Com a quantidade reduzida de imóveis em Brasília, e com os altos preços nas Regiões Administrativas afastadas e já desenvolvidas, a população é obrigada a migrar para áreas mais afastadas da capital e ainda não urbanizadas, criando assim a figura do condomínio horizontal não regularizado, as famosas ocupações irregulares. As classes média e

alta não tiveram escolha, já que o Estado não implementa políticas de criação de novas áreas habitacionais, e partem para as ocupações irregulares esperando por futura regularização. A classe menos favorecida é compelida por uma força centrífuga muito mais intensa para afastar-se do centro. Até mesmo as ocupações irregulares são vendidas por altos preços quanto maior a proximidade com o centro, assim, a classe menos favorecida fica mais afastada do centro do que as demais classes, com menos aparelhos públicos, ferindo os comandos normativos de funcionalização da propriedade. É o que acontece, por exemplo, quando se deixa de planejar o crescimento das cidades e a ocupação regular do solo e passa-se a permitir ocupações irregulares para posterior regularização fundiária como forma de arrebanhamento de votos.

O Estado deve implementar políticas públicas de crescimento e acesso a habitação capazes de açambarcar todo o crescimento que o Distrito Federal atrai, em conformidade com os comandos da Constituição Federal e Plano Diretor. Fornecendo, assim, possibilidades de todos os extratos sociais participarem da criação, habitação e desenvolvimento de novos setores habitacionais. Este tipo de política pública eliminaria o discurso de ocupação irregular do solo, extirpando um crescimento prejudicial às cidades, crescimento este sem planejamento, sem estudos sobre impactos ambientais, sociais, no abastecimento de água, fornecimento de energia ou na malha viária.

Não nos parece louvável ao Estado compactuar com um discurso de ocupação irregular, pois se trata de um discurso que fere a igualdade, a equidade e o Estado Democrático de Direito, já que outros cidadãos, também impossibilitados ao acesso à propriedade, não praticam tal conduta (de ocupação irregular), não sendo alcançados por uma futura regularização. Achamos que compactuar com um discurso de ocupação irregular é gerar mais desigualdade entre os indivíduos, já que o Estado não distribui a todos igualmente a propriedade. Faz-se necessário, portanto, um Estado cumpridor das normas, um Estado ágil o suficiente para que o discurso de ocupação irregular não consiga firmar bases, já que os indivíduos estariam inseridos em políticas públicas de acesso à propriedade. Esta política, sim, é que deve ser distribuída a todos, não de modo completamente gratuito, mas de modo que todos possam contribuir para o desenvolvimento do Estado conforme sua capacidade financeira, criando uma nação forte e coibindo a alienação dos que têm pequeno

patrimônio e o privilégio dos imorais.

Nosso entendimento é que a regularização deva ser a exceção, e o planejamento e adequado acesso à propriedade sejam a regra. Depois de nossa análise sobre o tema, parece-nos que a falta de planejamento do Estado empurra a população de média e alta renda para fora do centro da capital. Como uma cadeia de eventos intrincados, obviamente se a população de média renda está sendo empurrada, a de baixa renda estará sendo empurrada com muito mais vigor para longe dos centros, até mesmo para fora do Distrito Federal, formando o chamado Entorno do DF.

Por fim, percebemos que diversos são os fatores que confluem para determinar características tão únicas e marcantes da propriedade distrital, características estas que a fazem possuir tamanha valorização, sendo vitimada de grande especulação: a limitação do número de imóveis, o tombamento, falta de planejamento estatal, alta renda *per capita*. Esta grande valorização da propriedade imobiliária tornou-se desconexa com a realidade, já que grande parte da população ficou à margem do mercado regular. Tudo isso gera atraso para o desenvolvimento da cidade, sendo a população a maior prejudicada neste processo.

## Referências

BURNS, Edward Mcnall. **História da Civilização Ocidental**. Porto Alegre: Editora Globo S.A., 1970.

CARVALHO JUNIOR, Wilson Martins. **Os impactos ambientais decorrentes da ocupação urbana: o caso da Colônia Agrícola Vicente Pires - Brasília/DF**. Dissertação. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Expansão urbana em Brasília/DF: ausência de planejamento urbano e riscos aos mananciais das bacias do Riacho Fundo e Paranoá**. Artigo. Revista Projeção e Docência, 2011. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/revista/index.php/projecao3/article/viewFile/40/33>> Acessado em 21/1/2013.

CHALHUB, Melhim Namem. **Curso de direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COUTO, Jorge. **A construção do Brasil**. Lisboa: Cosmo, 1997.

GASSEN, V. **A lei de terras de 1850 e o direito de propriedade**. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1994.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume V**. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática**. São Paulo: Atlas S.A., 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo 2010.

LIMA, F. H. V. de. **Propriedade, estado e mercado**. Tese. Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

MARX, Karl e ENGLES Friederich. **Manifesto Comunista**. RocketEdition: 2009. Versão para eBook - Edição de Ridendo Castigat Moraes.

MECHEN, Denise. **Entrevista com Oscar Niemeyer em 2/2/2009**. Site do jornal *Folha de São Paulo*, Acesso em 11/2/2013. Sítio: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0202200913.htm>>.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, O. H. **Perfil da propriedade contemporânea (destaque da propriedade fundiária)**. Tese. Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- PIPES, Richard. **Propriedade & Liberdade**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.
- PRODUHON, Pierre Joseph. **O Que é a Propriedade?** 3ª Edição, Editorial Estampa, Lisboa, 1997.
- ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o Direito à Propriedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ROSENVALD, Nelson, FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana-regularização fundiária**. São Paulo. Creaarte, 2009.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO - SEDUH (Distrito Federal). **Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais do Distrito Federal**. Brasília: 2006
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- TEIXEIRA, L. S. **Vicente Pires: uma expressão da ocupação dinâmica territorial no Distrito Federal**. Tese. Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

## **Bibliografia**

- GONDINHO, André Pinto da Rocha Osorio. **Direitos reais e autonomia da vontade (o princípio da tipicidade dos direitos reais)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- SILVA, Ernesto. **História de Brasília**. Brasília: Editora de Brasília, sem ano.
- TAMANINI, Lourenço Fernando. **Brasília: memória da construção**. Brasília: Royal Court, 1994.