

MARCOS VINÍCIUS FERREIRA DE GODOY

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:  
o direito de propriedade e o espaço urbano

CCJE/IPPUR

2008

MARCOS VINÍCIUS FERREIRA DE GODOY

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:**

**o direito de propriedade e o espaço urbano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira  
Doutor em Planejamento Urbano e Regional

Rio de Janeiro  
2008

G589f Godoy, Marcos Vinícius Ferreira de.  
Função social da propriedade : o direito de  
propriedade e o espaço urbano / Marcos Vinícius  
Ferreira de Godoy. – 2008.  
39 f. ; 30 cm.

Orientador: Fabrício Leal de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (especialização)  
– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.  
Bibliografia: f. 37-39.

1. Direito urbanístico. 2. Direito de propriedade.  
3. Política urbana. I. Oliveira, Fabrício Leal de.  
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de  
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III.  
Título.

CDD: 346.04

MARCOS VINÍCIUS FERREIRA DE GODOY

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:**

**o direito de propriedade e o espaço urbano**

Trabalho de conclusão de Curso submetido ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

---

---

---

GODOY, Marcos Vinícius Ferreira de. Função social da propriedade: o direito de propriedade e o espaço urbano. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Dentro da nova perspectiva do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 88, está em fase de implantação uma nova proposta de Política Urbana, instrumentalizada pelo Estatuto da Cidade, que visa superar a vulnerabilidade jurídica intrínsecas às atividades de gestão e ordenamento urbano das cidades brasileiras. Desde então, a positivação, no texto constitucional, do princípio da função social da propriedade urbana tem sido o grande trunfo dos movimentos sociais urbanos. Tais movimentos clamam pelo norteamento das ações estatais de intervenção no domínio particular com base neste princípio, a fim de promover justiça social urbana, através da redistribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização. O objetivo deste estudo é investigar como ocorre o processo de apropriação deste princípio pelos atores sociais envolvidos, dentre os quais juristas, urbanistas, ativistas políticos, doutrinadores e magistrados, bem como mapear a evolução do conceito de propriedade privada dentro do arcabouço jurídico brasileiro contemporâneo. A metodologia utilizada envolveu revisão bibliográfica, análise de legislação e pesquisa jurisprudencial. O estudo permite concluir que o princípio da função social da propriedade, embora conclame a adoção de uma sistemática jurídica que viabilize a garantia de uma propriedade privada dotada de função social, não logrou êxito em superar a concepção civilista de propriedade individual, nem mesmo a gama de controvérsias doutrinárias acerca do tema e o conservadorismo do Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Propriedade, Função Social da Propriedade, Direito Urbanístico, Planejamento Urbano, Política Urbana.

GODOY, Marcos Vinícius Ferreira de. Função social da propriedade: o direito de propriedade e o espaço urbano. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Within the new perspective of property right in the Brazilian legal system, mainly since the promulgation of the Federal Constitution in 88, it is in progress a new proposal of Urban Policy, instrumentalized by the Statute of the City, seeking to overcome the legal vulnerability intrinsic to the activities of management and urban development in the Brazilian cities. Since then, the inclusion, in the constitutional text, of the principle of social function of urban property has been the trump card of urban social movements. These movements claim for guidance of State actions, regarding intervention on private domain, based on this principle, in order to promote urban social justice through redistribution of burden and bonuses resulting from the process of urbanization. The purpose of this study is to investigate how occurs the possessional process involving this principle by social actors, among lawyers, urban planners, political activists, doctrine reviewers and magistrates as well as map the evolution of the concept of private property within the contemporary Brazilian legal skeleton. The methodology involved literature review, law analysis and jurisprudence research. The study indicates that the principle of social function of property, although demands the adoption of a legal system that provides the guarantee of private property endowed with social function, it has not reached the goal concerning the overcome past the civil conception of individual property, neither the range of doctrinal disputes about the issue nor the conservatism of the Judiciary.

Keywords: Property, Social Function of Property, Urban Law, Urban Planning, Urban Policy.

À minha companheira Fabiana, sem a qual nada disso teria sido possível.

## AGRADECIMENTOS

Ana Cláudia de Menezes Alves (PJF/AMAC)  
Cláudia Pfeiffer (UFRJ/IPPUR)  
Fabíola Ramos (PJF/SPU)  
Fabrício de Oliveira (UFRJ/IPPUR)  
Leila Chagas (PJF/SARH)  
Maria Luiza (UFRJ/IPPUR)  
Pauliane Godoy (PJF/AMAC)  
Paulo Affonso (PJF/SPU/DFPM)  
Regina Garcia (PJF/ESCOLA DE GOVERNO)  
Rita Bello (PJF/ESCOLA DE GOVERNO)  
Rita Guedes (PJF/SPU/DFPM)

A todos os servidores da Escola de Governo, que muito nos ajudaram nesta empreitada.

A todos os professores do IPPUR, pela grande oportunidade de conhecimento e descoberta que nos foi proporcionada.

A todos os amigos da Prefeitura de Juiz de Fora pela agradável parceria nesta caminhada.

À Prefeitura de Juiz de Fora pela oportunidade concedida.

Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de reforma urbana põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor, através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana.

Henri Lefebvre (1969, p.104)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Considerações Iniciais	13
1.2 O Urbano no Brasil: Panorama Geral	13
2 DIREITO DE PROPRIEDADE	17
2.1 Propriedade Privada: questões preliminares	17
2.2 Bases Históricas da Propriedade Privada Imóvel	18
2.3 Evolução do Conceito de Propriedade	19
2.3.1 Do Estado Liberal à Função Social da Propriedade	19
2.3.1.1 O Código Civil de 1916	20
2.3.1.2 A Lei de Terras	21
2.3.1.3 O Novo Código Civil	21
2.3.1.4 O Estatuto da Cidade, a CF/88 e o MNRU	23
3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	27
3.1 Abordagens ao tema	27
3.2 Competência Legislativa Municipal	29
3.3 A Função Social da Propriedade no PDDU de Juiz de Fora	32
4 CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	37

## 1 INTRODUÇÃO

Para elaboração do presente trabalho, elegeu-se a análise do princípio da função social da propriedade, mais precisamente da propriedade imóvel urbana, consubstanciado em nosso sistema jurídico nos artigos 5º inciso XXIII e 182 § 2º da Constituição Federal de 1988. Pretende-se aqui investigar o tratamento dado ao princípio da função social da propriedade, tanto pela legislação nacional (normas e jurisprudência) quanto pela doutrina, esboçando um mapeamento da referida concepção. Mais amplamente, objetiva-se prover a sociedade, especificamente os operadores do Direito, de uma concepção de função social da propriedade atrelada ao direito à cidade, bem como unir esforços àqueles que defendem a instituição do ramo do Direito Urbanístico como disciplina acadêmica obrigatória na grade do curso de Direito.

Objetiva-se introduzir o assunto fazendo-se referência ao panorama geral do processo de urbanização brasileiro. Em seguida, aborda-se o direito de propriedade apresentando suas bases históricas e a evolução de seu conceito dentro da sistemática jurídica brasileira. Feito isso, adentra-se a questão do princípio da função social da propriedade, perpassando-se pelas generalidades do tema, bem como pela questão referente à competência municipal no estabelecimento de seus critérios informadores, trazendo-se à colação o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. A retrospectiva histórica concernente ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana também é objeto de estudo.

O presente trabalho justifica-se pelo fato notório de que o discurso jurídico se apropria, de forma recorrente, do princípio da função social da propriedade; entretanto, o referido princípio pode ser invocado sem a real dimensão das implicações que o mesmo assume quando dessa invocação, inclusive para os fins de aplicação dos instrumentos de intervenção da Lei Federal nº. 10257/2001 (Estatuto da Cidade). Ademais, em virtude do surgimento de novas demandas sociais, o direito de propriedade sofreu, e ainda sofre, os efeitos de um processo de relativização – conseqüência natural do surgimento das referidas demandas de cunho social.

A relevância do presente trabalho se assenta tanto na vertente teórica quanto prática: aquela se refere à possibilidade de revisão literária sobre tema tão importante e inovador; esta se liga ao fato de que inúmeras decisões judiciais são

proferidas e várias ações processuais são postuladas com fulcro neste que é princípio incontestado no sistema jurídico pátrio. Nesse mesmo sentido, várias ações estatais recorrem ao citado princípio a fim de justificar intervenções sobre o domínio particular.

No tocante à metodologia do presente trabalho, elegeram-se a revisão bibliográfica, a análise de legislação, bem como, pesquisa jurisprudencial.

Quanto às limitações e profundidade do trabalho, tem-se que o mesmo se dispõe a mapear o tratamento dispensado ao princípio da função social da propriedade, sem aspirações maiores quanto à obtenção de uma verdade absoluta e incontestável com referência aos critérios e fontes informadoras da consecução e realização do citado princípio.

Os posicionamentos doutrinários majoritários sobre o tema são aqui expostos, bem como é feita referência aos instrumentos legais concebidos – tanto no âmbito constitucional, quanto infraconstitucional – no intuito de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Sendo assim, ao longo do presente, aspectos controversos relativos à propriedade privada e à função social são abordados.

À guisa de elucidação, é proveitoso comentar que o Urbanismo, modernamente, é entendido como um "conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" (MEIRELLES s.d. apud PETRUCCI 2004). Petrucci, ao dissertar sobre o Urbanismo ensina que:

como atividade estatal que é, a atividade urbanística está diretamente condicionada pela extensão do direito de propriedade, reconhecido pelo ordenamento jurídico aos particulares. Isso já deixa clara a importância do direito de propriedade - e das implicações nele admitidas pelo ordenamento jurídico vigente em um determinado Estado - para a correta estruturação da disciplina jurídica que tem por objetivo, justamente, conhecer e sistematizar as normas jurídicas que incidem sobre a referida atividade: o Direito Urbanístico (PETRUCCI, 2004).

Com base nesta informação e em todos os elementos estudados ao longo do trabalho, pretende-se encarar a função social da propriedade como genuíno princípio jurídico, catalisador de um sistema que,

muito mais do que simplesmente legitimar novas formas de intervenção do Estado na propriedade privada, irradia seus efeitos sobre toda e qualquer atividade estatal que tenha por objeto a propriedade privada (PETRUCCI, 2004).

Inclui-se neste rol o Planejamento Urbano, aqui entendido como instrumento de ação estatal de caráter participativo, dinâmico e sobretudo incluyente.

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O vertiginoso e acelerado processo de urbanização experimentado pela sociedade brasileira está, sem sombra de dúvida, no elenco das mais importantes revoluções de cunho social ocorridas no país durante o século passado.

Sendo certo que o presente trabalho analisa a propriedade privada, mais especificamente sua função social, é proveitoso tecer algumas breves linhas sobre o processo de urbanização brasileiro, haja vista ter o mesmo responsabilidade no surgimento da desigualdade social de proporção abissal que assola o país. E essa diferenciação na apropriação social do espaço urbano em desfavor dos mais pobres – decorrente, em alguma medida, da grande desigualdade social – justifica um melhor esclarecimento da questão referente ao princípio da função social da propriedade. Ademais, a problemática contemporânea vivenciada nos centros urbanos é a grande demandante de uma nova concepção de propriedade privada, envolta numa perspectiva de proveito em favor do vasto tecido social na qual a mesma se encontra inserida.

## 1.2 O URBANO NO BRASIL: PANORAMA GERAL

A partir da década de 30, se inicia um processo de inversão dos números de ocupação territorial por habitante em favor das cidades, causado pelos recorrentes fluxos migratórios que inundavam cidades brasileiras, coincidentes com o início do processo de industrialização.

A década de 30, ao inaugurar a República Nova, reveste-se de caráter emblemático para a deflagração, no Brasil, do “urbano”, iniciado por um processo acentuado de industrialização (por substituição de importações), coincidente com o processo migratório do campo para a cidade – ocorrência de maior oferta de trabalho nos meios urbanos, bem como a ilusão do oferecimento de melhores condições de vida para aqueles advindos do meio rural.

Em razão do referido êxodo rural verificado a partir de 30, bem como em função do grande aprofundamento da desigualdade social – desigualdade resultante de um processo histórico de apropriação social dos bens e serviços urbanos em desfavor da população mais pobre –, o meio urbano brasileiro metropolitano vai se tornando, ao longo dos anos, cada vez mais caótico, violento, desorganizado e superpovoado. Acredita-se que esse quadro de caos urbano é fruto da falta de planejamento estatal para as cidades-indústria que, no período, começavam a despontar. Nesse sentido, Rafael Xavier é contundente ao descrever o padrão de vida da metrópole brasileira

pós 30 relatando que, no Brasil daquela época, nas grandes metrópoles, havia um grande abismo que separava a pobreza da economia brasileira e o padrão de vida, sob todos os aspectos.

A centralização de todos os recursos provenientes do trabalho do interior nas capitais dos estados e, como conseqüência, ainda mais na Capital do país, só poderia produzir os deploráveis resultados, que se traduzem no desconforto que estamos sentindo e que tende a aumentar na mesma proporção em que robustecem os fatores próprios da concentração.

As indústrias destinadas a manter uma vida de prazeres e luxo, e que são normalmente as mais lucrativas, cresceram e se multiplicaram nas metrópoles. As demais igualmente nelas se reuniram, em busca de maiores mercados de consumo. O ensino secundário e o superior, também concentrados nas capitais, atraíram a juventude.

Além disso, favoreceram a concentração: as grandes construções; a burocracia, rendosa e fácil; os negócios; as atrações naturais dos grandes centros [...] (XAVIER, sd. apud RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 62).

Sobre a realidade brasileira, Pessoa traça um esboço esclarecedor sobre o tema ao afirmar que

[aos] padrões iniciais da urbanização brasileira se aplicam os mesmos parâmetros das cidades medievais: a) irregularidade na ocupação territorial e no alinhamento; b) ênfase na defesa da costa; c) inadequação nas condições de salubridade. Os conceitos urbanísticos são rudimentares, [...] ao longo do Séc. XIX, o desenvolvimento das cidades brasileiras se faz sobretudo e como decorrência: a) da industrialização incipiente, que é reflexo da Revolução Industrial; b) do crescimento populacional, inclusive em decorrência dos fluxos migratórios europeus. Para reger estas alterações, que vão produzir profundas alterações na economia urbana, o poder público não se equipa com as devidas medidas (PESSOA, 1981, p.52).

Para Pessoa (1981), o processo de desenvolvimento urbano teve seu seguimento informado por motivos aleatórios, apresentando a conjugação de duas tendências quais, sejam as indústrias (mão de obra assalariada ao redor delas) e as vias de transporte (ocupação das áreas próximas às mesmas).

Tais formas descontroladas e desequilibradas de desenvolvimento urbano não vão merecer, entretanto, qualquer atenção por parte das autoridades [...] Só a aceleração das migrações internas nos anos trinta e resultante da estagnação rural, compondo um novo quadro econômico, vai gerar uma ou outra medida de caráter legal tendente a equacionar alguns problemas, embora de maneira bastante tímida. Partem de então as primeiras manifestações claras de intervenção na propriedade imóvel urbana, de forma a adequá-la ao seu objetivo social (PESSOA, 1981, p.52).

Os problemas urbanos que guardavam relação mais estreita com os setores mais pobres da sociedade nunca tinham sido o foco das atenções do Estado, sendo

---

<sup>1</sup> Conferência no Rio de Janeiro, a 15 de março de 1946, na solenidade de instalação da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios

sempre preteridos. Enquanto isso, as taxas de urbanização aumentavam em escala galopante. Segundo Pessoa (1981, p.57), a partir de 1940 e 1950, a população urbana brasileira aumenta a taxas geométricas de 3,8% a.a. contra 1,6% da população rural. Em 1950, as populações de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte juntas correspondiam a 45% da população urbana. Dados do IBGE informam que, em 1950, os domicílios urbanos representavam 37,13%, ao passo que em 1980 já representavam 69,80% do total de domicílios brasileiros.

Por outro lado, é bom notar que esse aumento significativo da população urbana brasileira foi acompanhado, em larga escala, pelo aumento do número de habitantes nas periferias dos grandes centros. O simples aumento da população justificaria maiores esforços no sentido de promover o re-equacionamento de uma nova concepção de propriedade dotada de função social, tendo em vista o fato de que muito mais pessoas se apresentam para demandar os direitos que decorrem do acesso à terra urbana infra-estruturada.

Aliado a este fato, o aumento da população nas periferias dos grandes centros urbanos brasileiros (DAVIDOVICH, 1987) – que no caso brasileiro, assim como no restante do Terceiro Mundo são as terras urbanas sem infra-estrutura por excelência (ABRAMO [200?] p.123) – demonstra relação direta entre o referido aumento populacional e a acutização da problemática urbana referente à apropriação social dos aparelhos e serviços urbanos em desfavor das camadas mais pobres da sociedade.

#### REGIÕES METROPOLITANAS - POPULAÇÃO TOTAL NA PERIFERIA 1970-1980

##### VARIAÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA

REGIÕES METROPOLITANAS	POP. TOTAL NA PERIFERIA		VARIAÇÃO	
	1970	1980	Absoluta	Relativa
São Paulo	2 215 115	4 094 841	1 879 726	84,06
Rio de Janeiro	2 828 743	3 925 405	1 096 662	38,77
Belo Horizonte	370 276	759 864	389 588	105,22
Porto Alegre	645 712	1 106 469	460 757	71,36
Recife	730 021	1 143 624	413 003	56,53
Salvador	140 626	265 416	124 790	88,74
Curitiba	212 207	415 764	203 557	95,92
Fortaleza	170 799	272 669	93 870	52,5
Belem	22 527	66 027	43 500	193,1

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, já nos anos 60, configurava-se como o primeiro movimento social brasileiro a colocar em cena pública um quadro de profundas desigualdades sociais, degradação ambiental e das condições de vida no meio urbano. Esse quadro era advindo da política urbana e socioeconômica até então adotada pelo Brasil. Em 1987, quando da elaboração da nova Carta Constitucional pós ditadura militar, o Movimento retoma fôlego e se faz parte deste processo

a partir da articulação da Emenda Popular pela Reforma Urbana que incorpora o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares. Esta Emenda Popular contou com cerca de 200.000 assinaturas e contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana no texto Constitucional. O novo capítulo contém um princípio fundamental que é a Função Social da Propriedade e da Cidade. Embora esta diretriz tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, tem uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de "Terceiro Mundo" (GRAZIA 2003, p. 53).

Com relação às injustiças e desigualdades da sociedade, tem-se que estas se mostram no território pelas mais variadas formas, havendo enormes diferenças entre as áreas centrais e as periféricas das regiões metropolitanas.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.23)

Para a maior parte das pessoas, o pagamento, de uma só vez, pelo acesso à terra urbana já devidamente infra-estruturada é tarefa impossível, só restando à população de baixa renda a possibilidade de ocupar as terras da periferia – (muito) mais baratas e sem qualquer infra-estrutura – para construir suas casas aos poucos. Costumam inclusive ocupar áreas de risco ambiental, o que demanda do Poder Público esforços ainda maiores na implementação de soluções.

Do exposto, resta que os governos (em todos os níveis), de forma geral, nunca dispensaram maiores esforços no sentido de solucionar, definitivamente, os problemas decorrentes da dinâmica urbana, quais sejam, habitação/regularização fundiária, saneamento, transportes, abastecimento de água, etc., sendo que

a própria ação do poder público muitas vezes tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas, à medida que procura os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais. Desta forma, vai se configurando uma expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza nossa urbanização selvagem e de alto risco. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades de emprego em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, essa urbanização de risco vai acabar gerando a necessidade de transportar multidões, o que nas grandes cidades tem gerado o caos nos sistemas de circulação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p.23)

O breve panorama da problemática urbana aqui apresentado tem o escopo de justificar, em linhas gerais, a grande necessidade – mais que urgente – de (re)equacionar uma nova concepção de propriedade urbana calcada no atendimento de sua função social. Uma propriedade imóvel urbana que atenda aos preceitos da Carta Magna de 88 e do Estatuto da Cidade no tocante ao atendimento de sua função, aqui considerada precípua, a função social.

Essa redefinição do conceito de propriedade privada atrelada ao atendimento de sua função social interessa, e muito, ao presente trabalho e é sobre a mesma que se dedicam as linhas seguintes.

## 2 DIREITO DE PROPRIEDADE

### 2.1 PROPRIEDADE PRIVADA: questões preliminares

A propriedade privada é uma realidade fática inafastável e inarredável sobre a qual tanto o Direito quanto o Planejamento Urbano se debruçam a fim de garantir sua proteção (o Direito), bem como redefinir sua concepção no intuito de obter melhor aproveitamento da mesma em prol da sociedade como um todo (o Planejamento Urbano). Aí reside a grande polêmica em torno da propriedade privada. Como protegê-la ao mesmo tempo em que se propõe algo, *a priori*, contrário ao próprio conceito de propriedade (?): sua relativização, em virtude das necessidades sociais decorrentes do sistema no qual a mesma se encontra inserida. Nesse sentido, França (1999) assevera que “da bicicleta ao automóvel, da pequena gleba rural ao latifúndio, da pequena empresa à grande corporação industrial, ninguém se dispõe a renunciar ao direito de propriedade em prol desse interesse coletivo”.

Apresentar, desde já, a concepção liberalista de propriedade privada não perfaz aqui tentativa de defendê-la; ao contrário, é com o intuito de estabelecer as bases

teóricas contra as quais o movimento reformista urbano se insurgiu, para assim ser vitorioso na positivação de um direito ao qual interessa à sociedade como um todo – o direito de usufruir de uma propriedade socialmente funcional e não excludente.

## 2.2 BASES HISTÓRICAS DA PROPRIEDADE PRIVADA IMÓVEL

Há muito, mais precisamente desde a Revolução Francesa, o direito à propriedade tem sido encarado, pelos seus mais fiéis defensores, como aquele sobre o qual não cabe qualquer tipo de restrição e/ou limitação de exercício. Esta concepção foi resultado do exacerbado individualismo pelo qual o referido direito foi caracterizado no Estado liberal, tido, por muitos, como o absoluto por excelência. A Quinta Emenda a Constituição dos Estados Unidos (1787), bem como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), o Código Napoleônico (1804) e a própria Igreja Católica, através da *Encíclica Rerum Novarum* (1891), corroboraram desta concepção de propriedade privada protegida e eminentemente individual, sendo esta uma breve enumeração da expressão de um pensamento hegemônico, mas não único.

Pessoa (1981) explica que este posicionamento estatal decorreu do fato de que ao longo da História da humanidade, a propriedade imóvel sempre assumiu o papel de se constituir numa forma básica de riqueza – fator essencial de produção – de permanência fixa, cujo valor é, via de regra, sujeito a poucas contingências. Para grande parte do mundo ocidental, a propriedade imóvel sempre representou patrimônio, antes de ser encarada como forma de exploração econômica. Em função desta noção de propriedade, surgiu a necessidade de assegurar a um indivíduo o direito de excluir todos os outros que estivessem circunscritos num dado recorte territorial, com o intuito de destinar uma determinada área ao uso que lhe parecesse mais acertado, na concepção do então proprietário daquela.

Interessante essa lógica, principalmente ao se levar em conta que “a lei não concede a ninguém o direito de propriedade nem a exclusividade sobre o ar que respiramos ou a água que bebemos, embora admita a exclusividade sobre o solo urbano que utilizamos” (PESSOA, 1981, p. 51).

Ainda mais interessante é a hipótese postulada por Ackerman ao propor que

vale a pena imaginar, neste ponto, uma sociedade na qual todos os direitos de propriedade tenham sido abolidos. Nela, um agricultor planta sementes, fertiliza e cerca o campo, mas, quando a colheita está madura, os vizinhos saqueiam o terreno e levam tudo. O agricultor não tem como se defender da agressão! Não sendo proprietário da terra nem da colheita, simplesmente, não houve

perda. A continuada repetição de incidentes deste tipo desestimula a produção e a sociedade regride a métodos primitivos de subsistência, passando a viver da caça, por exemplo. Abolir a propriedade privada dos fatores de produção leva ao desaparecimento do capitalismo e ao aviltamento da vida em sociedade organizada (ACKERMAN, s.d. apud PESSOA, 1981, p. 51)

Nesse mesmo raciocínio, Pessoa (1981, p. 51) afirma que, a despeito da impossibilidade de abolição da propriedade privada, bem como do dever de abstenção em vilipendiar os direitos inalienáveis do cidadão, a evolução do conceito de propriedade sempre se pautou, no ocidente, em uma progressiva mas prudente e vagarosa redefinição.

Porém, a citada redefinição do conceito de propriedade sempre se ateve à questão agrária, o que é justificável tendo em vista o padrão de economia adotado na colônia brasileira.

A despeito da tendência à consolidação e codificação das normas, que é característica de meados do século passado, a abordagem do tema pelos juristas é predominantemente agrária e não revela qualquer preocupação com o crescimento harmonioso da cidade. O Código Civil, editado em 1916, ainda vai espelhar uma realidade predominantemente rural, não obstante as pequenas referências às questões de natureza urbanística (PESSOA, 1981, p.52).

No tocante à propriedade imóvel urbana, objeto do presente estudo, essa redefinição, além de mais recente, ainda é débil. Débil no sentido de não ter sido capaz de reverter o quadro de desigualdade social urbana – marcada pela apropriação social do meio urbano em favor das elites, as quais ainda se recusam a abrir mão de seus privilégios históricos.

## **2.3 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE**

### ***2.3.1 Do Estado Liberal à função social da propriedade***

Faz sentido afirmar que a noção atual de propriedade é fruto de uma evolução histórica contínua. Neste sentido, Fernandes (2002, p. 43) assevera que “nada que diz respeito à definição jurídica do direito de propriedade é a-histórico, pois toda ordem jurídica é histórica, cultural e politicamente produzida – e modificada”.

A escolha pela análise do período compreendido entre o advento do Estado Liberal (concepção de propriedade envolta numa redoma de proteção dispensada a um direito então considerado absoluto) e a Constituição Federal de 88 (adotante da noção de função social da propriedade) justifica-se pela intenção do presente trabalho de estabelecer um panorama histórico que abarque ambas as concepções.

O Estado Liberal tem como um de seus defensores mais destacados o iluminista inglês John Locke, o qual veio a formular todo um referencial teórico sobre a

propriedade, em fins do século XVIII. De acordo com Attanasio Junior (2005), para o citado filósofo, o direito de propriedade tem seu nascedouro no estado de natureza, antecedendo a própria criação do Estado. Aos direitos naturais inerentes aos Homens, tais como o direito vida e à liberdade, se soma o direito à propriedade, cabendo ao Estado a incumbência de garantir a proteção dos mesmos. Em 1789, a Assembléia Nacional da França adotou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagrando a propriedade como direito inviolável e sagrado, ao inseri-lo no rol dos direitos naturais do Homem. O artigo 17 da Declaração assim propõe que “A propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente verificada, o exigir de modo evidente, e sob a condição de uma prévia e justa indenização”.

Pessoa, tendo como referencial a propriedade romana, acrescenta

que a evolução para um conceito mais moderno de propriedade, ligando uma pessoa a um direito que lhe é inerente, precisou muito mais tempo para ser aceita, e só foi consolidada muitos séculos mais tarde, no artigo 544 do Código Napoleão. Seu objetivo principal foi o de assegurar o domínio pleno e absoluto dos bens à nova classe burguesa e permitir sua luta contra os privilégios atribuídos aos senhores feudais (PESSOA, 1981, p. 53).

Pode-se dizer que o artigo 524 do Código Civil brasileiro de 1916<sup>2</sup> foi beneficiário direto de tal dispositivo do Código Napoleônico.

### **2.3.1.1 O Código Civil de 1916**

Quanto a este, tem-se que o mesmo viria estatuir uma concepção de propriedade não muito distante daquela proposta pela onda de liberalismo europeu do final do século XVIII. Fernandes ensina que

a defesa dos direitos dos proprietários de terras era praticamente incondicional, porque o Código Civil de 1916 e o Código de Processo Civil garantiam – como ainda garantem – diversos instrumentos jurídicos para que tanto os proprietários privados quanto o Poder Público procedessem à expulsão dos invasores (FERNANDES, 2003, p.142).

Ademais, o direito regulador da propriedade, em 1916, não se propunha a percorrer as questões intrínsecas decorrentes deste direito, limitando-se a blindar o bem jurídico da possível (e provável) atuação violenta e abusiva do Estado. Não se pode perder de vista que o citado período sucede a onda liberal deflagrada na Europa em resposta aos abusos perpetrados pelo Absolutismo monárquico durante a Idade Moderna.

<sup>2</sup> Artigo 524. A lei assegurará ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

A propriedade do espaço urbano, na visão clássica, era considerada uma célula de um agrupamento, não concebido de forma sistêmica, muito embora as questões e problemáticas urbanas, hodiernamente verificadas, não se revestiam da dimensão verificada nos primeiros anos do século passado.

Feita esta pequena digressão histórica, pode-se afirmar que o embate conceitual entre o Código Civil de 1916 – norma fundadora do Direito Civil brasileiro – e a função social da propriedade no século XXI é resultante da adoção de uma concepção eminentemente individual-protetionista da propriedade pela norma civil. Esta foi ocasionada, em grande parte, pelo fato de ter sido o referido diploma legal elaborado sob a inspiração do ideário liberal-iluminista da Revolução Francesa.

Pode-se, também, atribuir tal radicalismo protetionista na concepção de propriedade privada da terra a uma norma legal anterior ao próprio Código Civil de 1916, qual seja a Lei nº. 601 de 1850, a Lei de Terras.

#### **2.3.1.2 A Lei De Terras**

Varela (2005 apud Bento 2006) ensina que são pressupostos basilares do sistema capitalista a propriedade privada absoluta da terra e sua possibilidade de mercantilização. A Lei de Terras, de 1850, veio para possibilitar condições jurídicas para que a terra entrasse no mundo dos negócios com as características de mercadoria, a ser negociada entre os fazendeiros. A autora ainda esclarece que

o novo modelo de propriedade introduzido com a Lei de Terras, distingue-se da antiga propriedade sesmarial, posto que mesmo para o sesmeiro adimplente, não atribuía um direito pleno, em termos absolutos, ao contrário do novo sistema de propriedade que a partir da Lei de Terras transforma-se em mercadoria, sendo a referida lei considerada verdadeiro marco na história da propriedade privada brasileira, [conferindo estatuto jurídico à propriedade privada] (VARELA, 2005 apud BENTO 2006, p.24).

Rolnik (1997, p.23) ensina que a promulgação da Lei de Terras redefine, indubitavelmente, o papel desenvolvido pelo uso da terra no processo de construção do espaço urbano, visto que estatui de pronto a “absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação” convertendo a terra num produto do mercado, através da sua monetarização e posterior financeirização.

Deste ponto da história brasileira em diante, pode-se afirmar que toda a polêmica que permeia a questão da propriedade privada da terra, no Brasil, se inicia e arrasta-se até os idos do corrente século XXI.

#### **2.3.1.3 O Novo Código Civil**

Entretanto, o Novo Código Civil – cuja promulgação data de 10 de janeiro de 2002, sucedendo o Estatuto da Cidade – redimensiona e relativiza o conceito de propriedade estabelecido pela norma anterior, já abarcando as mudanças conceituais postuladas pela Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001. Em seu artigo 1229 e §§<sup>3</sup>, o proprietário – agora não mais dotado do direito, mas sim da faculdade de gozar e dispor da coisa – encontra várias outras condicionantes do exercício do direito de propriedade. Concernente ao cabedal de restrições a que a propriedade privada está adstrita, Pessoa, já na década de 80, é enfático ao propor que

tudo mudou. [...] A realidade é bem outra. O proprietário de terra urbana no Brasil já está virtualmente manietado ao tentar dar-lhe destinação econômica. Senão vejamos: O prefeito lhe exhibe o Código de Obras, a Lei de Loteamentos e a Lei de Zoneamento; o Estado lhe brande os regulamentos metropolitanos (quando é o caso) e a preservação de saúde pública, meio ambiente e preservação turística. A União Federal o ataca através do IBDF para preservar áreas verdes, do SPU para preservar áreas de marinha, do IPHAN na defesa do patrimônio artístico ou paisagístico, da lei de loteamentos para a defesa urbanística; os Ministérios Militares têm também suas restrições. De que vale o preceito absolutista contido no Código Civil? Não será melhor, e sobretudo mais lógico e mais seguro, uma definição mais clara e mais honesta para adequar o fenômeno à realidade efetiva. Enfim, redefinir em delineamentos mais precisos nosso direito de propriedade? (PESSOA, 1981, p. 64)

Nesse mesmo sentido, não se poderia deixar de fazer menção aos §§ 4º e 5º do citado artigo 1228<sup>4</sup> do Novo Código Civil, tendo em vista o fato de ter sido a proposição da usucapião especial coletiva uma grande vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Mais do que a proposição do instituto jurídico em si, a sua correlata inclusão no texto da norma civil tem papel crucial no rompimento com a antiga tradição liberal-civilista de proteção da propriedade inútil e desprovida de função social. Com o advento de sua inclusão no Código Civil, os

<sup>3</sup> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

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

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

<sup>4</sup> § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé por mais de 5 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

operadores do Direito não mais poderão se escusar da obrigação de observar os novos delineamentos do direito de propriedade imobiliária, ao invés de continuar relegando a observância do Estatuto da Cidade a gestores municipais, urbanistas e teóricos/defensores da Reforma Urbana.

#### **2.3.1.4 O Estatuto da Cidade, a CF/88 e o MNRU**

Em 1963, na cidade de Petrópolis (RJ), foi realizado o Seminário Nacional de habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha.

O contexto histórico então vivido era de profunda mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa. Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade (MARICATO, 2001, p. 97)

Na oportunidade de contextualizar a criação do Estatuto da Cidade, prossegue Maricato (2001, p. 98) informando que a Igreja Católica, impulsionada pelo afã da Teologia da Libertação, teve papel de destaque no despertar dos ditos movimentos sociais urbanos daquele período (década de 60 e 70), sendo que em 1975, “a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - aprova e divulga um documento - Uso do solo e ação pastoral - que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade.” Segundo a autora, cabe ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>5</sup> o mérito de nunca ter deixado de exercer pressão sobre a aprovação do projeto de lei concernente ao Estatuto da Cidade (regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88).

A Constituição Federal de 88 tem papel central para o Movimento de Reforma Urbana no Brasil, tendo em vista o fato de ter sido nesta que o movimento encontrou espaço para expor e incluir sua agenda. Para Fernandes (2003, p.145) “foi somente por meio da Constituição de 1988 que os preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direitos de propriedade foram alterados e consideravelmente aprimorados.” O autor (2003, 143) ainda ensina que o Poder Público (em todas as esferas), antes da CF/88, não era dotado de condições jurídico-políticas satisfatórias para garantir o controle dos processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Não era capaz de assim proceder nem no sentido de impor restrições aos direitos de

<sup>5</sup> Criado em 1987 durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte e formado pelo Instituto Polis, FASE, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, dentre outras entidades.

propriedade ou, menos ainda, no sentido de materializar a noção da função social da propriedade introduzida pela Constituição Federal de 1934. Nesse sentido, Fernandes (2003) acredita que a ideologia individualista do Código Civil influenciou decisivamente todas as Constituições anteriores à de 1988, ao estabelecer que somente uma legislação federal teria o condão de regular as relações de propriedade, sendo estas encaradas como relações de caráter estritamente civil, nunca urbano ou social. Por este motivo, a falta dessa lei federal desencadeou sempre controvérsias jurídicas, embaraçando, de forma decisiva, a intervenção do Poder Público no controle do processo de desenvolvimento urbano.

A emergência de uma emenda popular reformista foi o subterfúgio utilizado pelo movimento com o intuito de, na oportunidade de promulgação de uma nova constituição, garantir a presença em seu texto dos apelos da agenda de reformas.

O movimento reformista tinha um caráter fragmentário – incluía movimentos populares, acadêmicos, arquitetos, engenheiros, geógrafos, estudantes e ONG's – sendo que a Reforma Urbana sempre se relacionou com o movimento de Reforma Social. A agenda de ambas incluía (i) a ampliação da proteção social, (ii) a formulação e implementação de programas de habitação popular e (iii) a universalização dos direitos sociais, com base na crença de que reformar a CIDADE e a SOCIEDADE é o caminho para a criação de uma nova ordem social fundada na integração. Em suma: intervir na cidade é intervir na dinâmica da sociedade.

A consolidação da agenda reformista na CF/88 ocorreu tendo em vista o novo viés adotado pela Carta Constitucional, assentado no (i) universalismo (extensão e ampliação dos direitos sociais ao conjunto da população brasileira); (ii) redistributivismo (redistribuição de renda, erradicação da miséria, diminuição das desigualdades sociais, aumento da responsabilidade do Estado na regulação da economia), e (iii) democratização do Estado (incorporação da participação da sociedade/control social e instituição da gestão democrática da cidade).

O MNRU consegue, através da Emenda da Reforma Urbana no processo constituinte, estatuir na CF/88 os seguintes postulados: (i) instituição da gestão democrática da cidade; (ii) reforma nas relações intergovernamentais (municipalização<sup>6</sup>) e nas relações governo-cidadania (adoção de mecanismo de participação direta da população); (iii) fortalecimento da regulação pública do solo

---

<sup>6</sup> CF/88 Art. 30 Compete aos Municípios: (...)VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano

urbano – função social da propriedade; (iv) inversão de prioridades – universalização de acesso ao solo ( a existência das classes sociais por si só não é explicação para as desigualdades sociais; também o espaço urbano subsidia o entendimento e reprodução desta realidade).

Com base nestes postulados, o MNRU visava à garantia do direito à cidade e de sua função social.

Entretanto, o Movimento, no momento da promulgação da nova constituição, perde e ganha ao mesmo tempo – vitória num contexto de derrota. Só pra se ter uma noção da medida do insucesso, o capítulo referente à Política Urbana (arts. 182 e 183 CF/88) se localiza dentro do título referente à Ordem Econômica e Financeira. Mais adequado seria se tivesse sido posicionado no título concernente à Ordem Social, haja vista os três conceitos-chave no tocante à Política Urbana, quais sejam: (i) inclusão social e combate à segregação urbana, (ii) gestão democrática e (iii) função social da propriedade. Sem falar que, segundo a dicção constitucional, a função social da propriedade é princípio geral da atividade econômica (art. 170 inciso III). Não que a mera realocação topográfica do capítulo em título diverso teria o condão de conferir maior probabilidade de realização do mesmo no plano fático. Contudo, tal conduta do legislador constituinte demonstra e muito sua concepção referente ao tema. Esta perfaz uma primeira derrota do movimento – o mesmo não logrou êxito na alocação de recursos técnico-jurídicos que conferissem imperatividade à implementação de seus postulados. Tanto é verdade que, o direito à moradia só foi alçado à categoria de direito social em 2000, pela Emenda Constitucional n. 26. Sem falar na batalha jurídica de recursos e mais agravos travada nos tribunais brasileiros em virtude da falta de regulamentação dos artigos referentes à Política Urbana, mormente sobre o tópico referente à função social da propriedade.

Interessante notar que, desde 1942, a Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) prescrevia, em seu artigo 5º, que na aplicação da lei, o juiz atenderia aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. Não foi o que ocorreu: os juízes se esqueceram deste mandamento, justificando-se, sempre, com o argumento de que a propriedade merece proteção. Todavia, a propriedade útil e dotada de função social é que merece proteção.

Não bastasse toda a polêmica jurídica concernente à falta de regulamentação do dispositivo constitucional, outro obstáculo se observa quando da promulgação da

referida regulamentação – o Estatuto da Cidade. A tarefa de definição dos critérios informadores do atendimento da função social da propriedade é deixada a cargo dos municípios, por meio de seus respectivos planos diretores, segundo a dicção constitucional. Ou seja, mais um obstáculo aos desígnios dos defensores da Reforma Urbana.

Sobre a questão Maricato postula que

a maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana, foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Alguns instrumentos ou mesmo conceitos previstos na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana (subscritos por mais de 130 mil eleitores) lograram fazer parte do texto da carta nacional. O antigo PL do Desenvolvimento Urbano também inspirou parte do texto do capítulo da Política Urbana. A vitória no entanto não foi completa. O tratamento dado à implementação da função social da propriedade dificultou muito sua aplicação (MARICATO, 2001, p. 100).

Sobre este fato, Nelson Saule Júnior se posiciona, prescrevendo que

a proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominado "Centrão", na Assembléia Nacional Constituinte, de condicionar, nos termos do § 4º do artigo 182 da Constituição Brasileira, a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social à propriedade urbana à existência de uma lei federal e do plano diretor, continua produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma reforma urbana nas cidades (SAULE JUNIOR, s.d. apud MARICATO, 2001, p. 101).

Na outra mão, as vitórias do movimento se assentam principalmente, e de forma mais recente, no fato de ter sido o mesmo capaz de: (i) viabilizar a criação de instâncias de debate no âmbito da sociedade civil (Fórum Nacional da Reforma Urbana); (ii) de delinear o tema com contornos institucionais (Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Ministério das Cidades), além de (iii) ter, obviamente, catapultado o tema à esfera constitucional, ocupando este a pauta do dia.

O Estatuto da Cidade, enquanto norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da CF/88, tem o mérito de ter avançado sobre a definição do que vem a ser direito à cidade, bem como por ter estabelecido instrumentos – agora sim positivados na legislação nacional – de gestão democrática urbana, tais como o IPTU progressivo, a usucapião especial urbana, as ZEIS, o parcelamento e edificação compulsórios, o pagamento de desapropriações com títulos da dívida pública e o Plano Diretor, devendo o mesmo ser entendido como um pacto sócio-territorial.

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

#### 3.1 ABORDAGENS AO TEMA

Aproveitando o ensejo de se comentar sobre usucapião especial de imóvel urbano, um dos requisitos para aquisição da propriedade imóvel, por decurso de tempo, independente de título (a usucapião) é a pacificidade durante a vigência da posse, o que implica seu exercício sem resistências de qualquer ordem. Quanto a este requisito, Fernandes (2003, 143) é enfático ao dizer que “a caracterização do direito de usucapião tradicional é extremamente difícil, porque os Códigos dão aos proprietários de terras um leque de instrumentos legais que permitem questionar, em juízo, a ocupação da terra, e as invasões assim deixam de ser pacíficas”.

O instituto da usucapião, previsto já no Código Civil de 1916 em seus artigos 550 e seguintes, com redação conferida pela Lei Federal nº. 2437/55, tem sua inspiração naquela que pode ser considerada a gênese embrionária da noção de que a propriedade deve, em primeiro lugar, assumir o papel de satisfação das necessidades humanas, antes de se tratar de mero plexo de direitos conferidos, *ad infinitum*, a um dado indivíduo.

Nessa perspectiva, expressivas são as palavras de Duguit (s.d. apud Pessoa, 1981, p.54), deixando claro que “a propriedade cessa hoje de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a servir à função social do detentor de capitais móveis e imóveis”.

Duguit vai além ao declarar que

a propriedade não é mais um direito intangível e sagrado, mas um direito continuamente cambiante, que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder... Se chegar o momento em que a propriedade individual não mais corresponda a uma necessidade social, o legislador deve intervir, para organizar outras formas de apropriações de riquezas (DUGUIT, s.d. apud PESSOA, 1981, p. 54).

No ordenamento jurídico brasileiro, tanto material quanto processual, há um verdadeiro arsenal técnico-jurídico no sentido de garantir a posse e a propriedade tidas como legítimas, sempre no intuito de resguardar as mesmas da ação de indivíduos ou grupos, geralmente, desprovidos de tal direito. Nesse sentido, França ensina que

existe no direito positivo brasileiro todo um sistema integrado por institutos de direito material e processual para a propriedade e todas as suas manifestações. Tem a propriedade um regime jurídico constitucional e infraconstitucional onde se faz sempre presente um rígido e cauteloso cuidado para com o direito de propriedade. Nunca o operador jurídico se ressentiu da ausência de meios legais para garantir a posse e a propriedade individual, haja vista o conjunto dos poderosos interesses que surgem em sua defesa. O que se reivindica

hoje do Direito, são soluções pacíficas e legais para a posse e propriedade sociais (FRANÇA, 1999).

Como anteriormente explicitado, não datam de hoje as controvérsias e polêmicas que gravitam o direito de propriedade imóvel urbana, seja na seara jurídica ou no campo do planejamento urbano. Não raro, ecoam vozes no sentido de garantir a proteção suprema desse direito, por tais considerado intangível e absoluto, a despeito dos enunciados do planejamento urbano, postuladores de uma distribuição sócio-territorial eqüitativa e justa do espaço urbano. Nesse sentido, tem-se que o planejamento urbano, a fim de abarcar um sentido mais amplo do conceito de função social da propriedade, deve encarar o espaço urbano, cujo caráter é plural e diversificado, como o cenário de uma disputa entre os detentores de uma legitimidade calcada na propriedade civilista e os demandadores daquela embasada no conceito de justiça social.

As diversas controvérsias concernentes à aplicação do conceito de função social da propriedade tem sido o pano de fundo para uma grande celeuma jurídica no tocante à sua aplicabilidade. No intuito de regulamentar o dispositivo constitucional referente à função social da propriedade, é promulgado, em 2001, após muitos anos de tramitação no Congresso, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10254/01).

Entretanto, muito em virtude da complexidade do tema da redistribuição de ônus e bônus no território, bem como em razão da gama de interesses envolvidos, o Estatuto, não obstante seu vanguardismo, não logrou rechaçar as demandas judiciais que intencionam neutralizar seus propósitos reordenadores do espaço urbano. Tendo em vista o fato de o direito de propriedade ainda ser encarado, na prática, como absoluto – até mesmo por aqueles que não são titulares de propriedade alguma – qualquer interferência do Poder Público (Executivo e/ou Legislativo) tendente a relativizá-lo cria uma comoção de tal ordem que, inexoravelmente, desemboca no Poder Judiciário.

Fernandes, quando do tratamento da questão relativa à regularização fundiária de favelas no Brasil, fornece uma noção do panorama referente ao posicionamento do Poder Judiciário na matéria.

Tal limitação se fez sentir ainda mais no caso das favelas, em que qualquer iniciativa estatal mais ousada tinha de enfrentar a resistência do Poder Judiciário, essencialmente conservador. É verdade que, desde meados da década de 1930, o conceito tradicional dos direitos de propriedade tem sido cada vez mais desafiado por diversas leis urbanísticas e mesmo algumas decisões judiciais que, no seu conjunto, tentam materializar o princípio

constitucional da função social da propriedade. Entretanto, embora várias de tais decisões judiciais progressistas tenham reconhecido e ampliado os direitos de inquilinos e posseiros em situação irregular, antes da promulgação do capítulo constitucional elas não incluíam os favelados, já que, na perspectiva legalista, constituíam meros invasores que não tinham quaisquer títulos ou contratos formais(FERNANDES, 2003, p.143).

Ainda sobre o tema da regularização fundiária, Fernandes (2003, p.145) expõe o posicionamento do Judiciário ao relatar que, quando da promulgação da legislação atinente ao zoneamento, bem como daquela específica das favelas, as mesmas sofreram críticas jurídicas contundentes, traduzidas em múltiplas decisões judiciais conservadoras. Estas tinham como argumento a legislação civil e constitucional então em vigor, as quais não admitiam uma intervenção estatal de tamanha ousadia no campo dos direitos de propriedade, ainda mais por meio de legislação municipal. Contudo, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou quanto à matéria, concorrendo, de certo modo, para a sedimentação do princípio da função social da propriedade nos provimentos jurisdicionais, a despeito das investidas protelatórias dos defensores da propriedade inútil protegida.

Nesse diapasão, o entendimento sumulado da Corte postula que “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana (Súmula 668 do STF)” (GRIFO NOSSO).

Tal pronunciamento desta Corte tem importância fulcral na promoção de uma reestruturação jurídica tendente a abarcar uma concepção de propriedade imóvel urbana informada pelas diretrizes do planejamento urbano, cujo grande desafio, nas palavras de Maricato (2001, p.118) é ser incluyente e encarar a gigantesca escala do problema da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental.

### **3.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL**

Com relação ao já referido embate existente entre os defensores e opositores da relativização do direito de propriedade imóvel urbana, tem-se que o próprio legislador constituinte, influenciado por esta disputa de interesses, hesita quanto a uma definição *fair and square* do conceito de função social da propriedade, e remete ao legislador municipal, quando da propositura do Plano Diretor, a tarefa de definir suas bases conceituais e aplicações (artigo 182 § 2º da CF).

Interessante notar que, na contramão, com relação ao atendimento da função social

da propriedade imóvel rural, a própria Constituição de 88, no artigo 186 e incisos, já definiu os critérios para o atendimento de sua função social, sendo proveitoso transcrevê-los:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Inocente seria deduzir que a irrefutável diferenciação de tratamento legal-normativo dispensado pela vigente Carta Constitucional à função social da propriedade imóvel urbana e à rural seja um fato contingencial e meramente acidental. Na verdade, e não por outro motivo, trata-se da confirmação de um fato: a redefinição do conceito de propriedade urbana atrelada à sua respectiva função social, a despeito de sua invocação desde os anos 60 através da atuação do MNRU, ainda perfaz objeto de ação de um grupo de atores sociais inseridos numa arena de disputas (ideológicas, econômicas e políticas), dentro de um contexto recente de reformas e de forte apelo ideológico-revolucionário.

A promulgação do Estatuto da Cidade somente em 2001 (governo FHC) – após mais de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional – e a criação do Ministério das Cidades somente no primeiro e ainda recente governo Lula (2003-2006) são expoentes do silêncio dos governos passados para com a problemática urbana no Brasil.

Certamente contribuíram para este silêncio: (i) a existência de um embate de forças antagônicas, cujo foco é a propriedade privada (base do sistema capitalista de produção), bem como o acesso aos direitos decorrentes da mesma; (ii) a existência de uma fonte constante de tensões sociais e econômicas protagonizada pela propriedade da terra urbana, bem como pelo usufruto de todos os direitos que o acesso à terra urbana<sup>7</sup>, ainda que ilegal, proporciona.

Tal panorama de disputas tem fortes repercussões em todas as esferas sociais,

---

<sup>7</sup> Terra urbana entendida como a terra servida por infra-estrutura e serviços tais como rede de água, rede de esgotamento sanitário, drenagem, transportes, coleta de lixo, iluminação pública e equipamentos de saúde e educação, dentre outros.

causando instabilização das relações jurídicas. Por esse motivo, esquivar-se do enfrentamento da problemática urbana, resultante da apropriação social do espaço urbano pelas elites – em última análise – vinha sendo uma conduta política adotada pelos governos e pelas próprias constituições passadas, dada a dificuldade de concatenação de interesses tão diametralmente opostos (interesses das elites *versus* interesses das classes socialmente desfavorecidas). Aliás, a introdução do princípio da função social da propriedade urbana no ordenamento jurídico-constitucional é dotada de um viés ultra-reformista, rompendo com muitas das amarras advindas de uma concepção de propriedade imóvel individual e socialmente excludente. Infelizmente, algumas outras amarras, principalmente as técnico-jurídicas, precisam ser rompidas a fim de que a efetivação deste princípio se realize de forma plena e eficaz, como postulado pela Carta Magna. Neste mesmo tópico, Fernandes (2003, p.140) vai ainda mais longe ao propor que os processos de produção da ilegalidade urbana e de segregação espacial ocorrem em “função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no tocante à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país”.

Todo o panorama aqui proposto se presta a fazer crítica à escolha, feita pelo legislador constituinte, de remeter ao município a tarefa de definir os critérios informadores da função social da propriedade urbana. Entende-se que tal escolha decorre da então já referenciada tentativa do legislador constituinte de esquivar-se da responsabilidade de estabelecer parâmetros um pouco mais rígidos de definição da função social da propriedade urbana, dentro de um contexto de disputas políticas tão acirrado.

Não fica nem um pouco difícil prever “a dimensão dos obstáculos que surgirão para aprovar, em qualquer Câmara Municipal, a submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local, à função social da propriedade no PD” (MARICATO, 2001, p.107).

Além do mais, o argumento de que o legislador municipal tem melhores condições de realizar tal tarefa, dado o conhecimento por parte do mesmo das peculiaridades de seu município, perfaz justificativa que só reforça o convencimento de tratar-se a mesma de manobra jurídico-legal com o propósito evidente de evitar, ou no mínimo obstaculizar, o enfrentamento das questões afeitas à problemática social urbana – polêmicas e demandantes de pronta solução. Como diz Maricato (2001, p.124), “o conceito está correto, o instrumento urbanístico existe, é lei, mas sua implementação

contraria sua finalidade”.

A discriminação no Plano Diretor de imóveis ociosos, por exemplo, seria uma atitude política do legislativo municipal com grande impacto nos preços do mercado imobiliário local, perfazendo este grande objetivo da função social da propriedade – diminuição da importância dos imóveis como reserva patrimonial (MARICATO, 2001, p.107). Entretanto, os obstáculos já descritos emperram o desenvolvimento das potencialidades que o princípio poderia assumir quando de sua completa realização no plano fático, a despeito de seu prestígio no plano jurídico-legal. Sendo assim, a fixação de parâmetros, ainda que gerais, sobre a definição dos critérios de atendimento da função social da propriedade urbana, da forma como foi feito para a propriedade rural, em nível constitucional, seria de suma importância para garantia de sua correta posituação nos Planos Diretores dos municípios brasileiros.

### 3.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO PDDU DE JUIZ DE FORA

À título de elucidação da questão, apresenta-se o tratamento que a temática da função social da propriedade recebeu na cidade mineira de Juiz de Fora, por intermédio de seu PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PDDU), instituído pela Lei Municipal nº. 9811 de 27 de junho de 2000, muito embora não tenha sido o mesmo promulgado sob a égide do Estatuto da Cidade (2001). Veja-se:

#### Da Função Social da Propriedade

Art. 5º. A propriedade imobiliária em particular e, especialmente o direito de construir, se subordinam aos interesses da coletividade e devem atender, no mínimo e simultaneamente, às seguintes exigências:

I) permitir seu aproveitamento e uso em intensidade compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos para atividades inerentes ao cumprimento das funções sociais da cidade;

II) permitir seu aproveitamento e uso de acordo com as estratégias e diretrizes municipais relativas à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural;

III) permitir seu aproveitamento e uso de forma compatível com a segurança e a saúde dos usuários e vizinhos.(GRIFOS NOSSOS)

A Prefeitura de Juiz de Fora, em sua justificativa para o PDDU, ainda informa que

Uma exigência fundamental do Plano Diretor é a de explicitar a função social da propriedade imobiliária em Juiz de Fora. É que essa definição é essencial para encaminhar os setores público e privado a uma atuação convergente no que respeita ao objetivo último do Plano Diretor — o atendimento pleno pela cidade das suas funções sociais. Na verdade, não é preciso mais que esta simples colocação para indicar que o exercício do direito de propriedade dos bens imóveis deva ser condicionado exatamente por essas funções sociais, e, em conseqüência, pelas exigências do Plano Diretor e legislação que o complementa. Em outras palavras, os direitos decorrentes da propriedade imobiliária, em particular e especialmente o direito de

construir, se subordinam aos interesses da coletividade (JUIZ DE FORA, 2004, p.79).

Note-se que o dispositivo em comento não logrou êxito na definição de parâmetros objetivos informadores do atendimento da função social da propriedade imobiliária. Faz, em seus incisos, alusões dispersas e inconclusivas quanto à compatibilidade de usos conforme diretrizes adotadas e ao cumprimento das funções da cidade – estas diretrizes não são especificadas e as funções sociais da cidade não são declaradas, o que preserva a indefinição terminológica do princípio, não viabilizando o processo de instrumentalização do mesmo.

No âmbito do Plano Diretor esta indefinição já deveria ter sido vencida. A Constituição Federal estatui, sem maiores pormenorizações, como princípio fundamental de Política Urbana o da função social da propriedade urbana, remetendo a tarefa de definição do mesmo ao Plano Diretor; o Estatuto da Cidade, no capítulo referente ao Plano Diretor, em seu artigo 39 define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º daquela lei, cujo teor institui as diretrizes gerais a serem seguidas no tocante à Política Urbana. Logo, do exposto, é cabível inferir que o Plano Diretor Municipal deve abarcar essa que é sua responsabilidade na tarefa de pormenorizar os requisitos de atendimento da função social da propriedade imobiliária urbana, bem como instrumentalizar sua aplicação na vida prática da *urbes*.

Em virtude de todas as razões apresentadas, a questão referente à relativização do direito decorrente da titularização de propriedade imobiliária urbana deve ser prontamente enfrentada. Com base nesse fundamento, propõe-se a persecução da garantia de atuação dos gestores urbanos pautada nos ditames da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Este último (PD) informado por critérios objetivos de definição da função social da propriedade, delineados pela primeira (CF); aliado a isso, o PD deve estar devidamente guarnecido pelos instrumentos adequados de intervenção urbanística propostos pelo Estatuto. Isto antes que o PD se transforme em letra morta - evento tão recorrente no direito positivo brasileiro.

Nesse tocante, Maricato postula a seguinte opinião:

para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não se tornem "letra morta" ou, até mesmo, para que eles não venham alimentar ainda mais a dinâmica do mercado excludente [...], há muito para se fazer. Não resta dúvida, que a nova lei dá condições para a mudança histórica do direito da propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social [...]. Mas essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local (MARICATO, 2001, p.113).

Sendo assim, o PD deve encarar aquela que perfaz sua grande tarefa no campo da efetivação do princípio da função social da propriedade urbana: definição objetiva, de alcance *erga omnes*, dos parâmetros de classificação referentes à subutilização ou não utilização da propriedade imobiliária urbana, bem como a identificação de quais propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, além dos demais instrumentos que sucedem a este quando o proprietário não atende às exigências da lei.

A aprovação de um PD com esses atributos, por si só, é tarefa árdua, sendo a implementação do mesmo tarefa ainda mais desafiadora. Desta forma, o PD, que é legitimado a ser o grande protagonista na tarefa de definir os critérios objetivos informadores do atendimento do princípio da função social da propriedade urbana, pode ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade. "A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano mas não a substitui como pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e até opostas) para a implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos." (MARICATO, 2001, p.113).

#### 4 CONCLUSÃO

A função social da propriedade urbana, princípio consubstanciado na Constituição de 88, embora conclame a adoção de uma sistemática jurídica que garanta à propriedade privada uma função social (e não só de deleite individual e particular), não opera rechaçar, de forma contundente, a noção de propriedade individual-civilista. Não obstante a ação de atores políticos defensores da justa redistribuição dos ônus e bônus advindos do processo de urbanização brasileiro (MNRU – década de 60), a promulgação da CF (1988), do Estatuto da Cidade (2001) e do Novo Código Civil (2002), o tema ainda enfrenta grandes controvérsias na doutrina pátria, bem como o conservadorismo do Poder Judiciário. É bem verdade que o STF, em

seus julgados, já se posicionou no sentido de garantir a efetivação do citado princípio, mas ainda falta grande percurso a percorrer até que o mesmo seja assimilado como de obediência irrestrita. Em assim sendo, será possível que toda ação estatal, tendente a intervir no domínio particular (inclusive o Planejamento Urbano), não encontre entraves intransponíveis quando da tentativa de promoção da justiça social.

No atual período, o principal desafio a ser enfrentado pelos defensores da efetivação do princípio da função social na práxis – “conexão necessária entre a teoria e a prática” (MAGALHÃES, 2003, p. 101) – parece ser o de incluir nos Planos Diretores dos municípios brasileiros critérios objetivos concernentes ao atendimento da função social pela propriedade urbana, dado que a CF/88 não se presta a estabelecê-los (ao contrário do que faz em relação à propriedade rural), remetendo esta tarefa legislativa à Câmara Municipal. O exemplo de indefinição terminológica do princípio e ausência de critérios objetivos de seu atendimento no PDDU da cidade mineira de Juiz de Fora – cidade de porte médio – é de grande relevância na demonstração de que essa tarefa é de difícil êxito, ficando ao alvedrio das forças políticas locais, que nem sempre estarão comprometidas com a realização do princípio, quiçá até por motivos de ordem pessoal envolvidos na questão. E pela grandeza da dimensão dos direitos sociais envolvidos, a CF não poderia ignorar tal possibilidade, devendo ter tomado todas as precauções no sentido de evitá-la, ou até mesmo rechaçá-la.

No enfrentamento deste desafio, fica evidente a necessidade de se perseguir a “inovação nas políticas de gestão do uso do solo urbano, disciplinando o parcelamento, o uso e a ocupação das propriedades imobiliárias em um sentido de efetivação do princípio da função social da propriedade” (ALFONSIN, 2005).

Internacionalmente reconhecido como lei que confere proteção ao direito à moradia e ao próprio direito à cidade, o Estatuto da Cidade, muito embora seja extremamente inovador da ordem jurídica pátria, não tem eficácia garantida. É “necessário observar e fortalecer os processos concretos pelos quais os poderes locais tentam garantir, na prática, o cumprimento da função social da propriedade por meio da criação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos.” (ALFONSIN, 2005).

É notório que os atores – há muito privilegiados pela velha ordem centrada no direito de propriedade – não irão poupar forças para impedir a eficácia do Estatuto da Cidade; maiores esforços empreenderão na tentativa de sobrestar o processo de relativização do direito de propriedade.

Nesse contexto, tendo em vista o silêncio da CF em relação aos critérios objetivos de atendimento da função social pela propriedade urbana e a atribuição desta tarefa ao legislador municipal, parece essencial o reconhecimento do protagonismo do Plano Diretor na realização da mesma, com vistas a satisfazer a crescente demanda social pela relativização do direito de propriedade, num país de realidades tão absurdamente desiguais, tanto urbanas quanto sociais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial. [S.l.]: Bertrand Brasil, [200-?].

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: Ordem Jurídica e Política Urbana em disputa – Porto Alegre e o Urbanizador Social. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 47-59, nov. 2005.

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto. A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município. 2005. 128 f. Tese (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005. Disponível em: <<http://dominiopublico.gov.br/download/texto/cp012548.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2008.

BENTO, Mauro Luiz. O direito de superfície no código civil e no estatuto da cidade e a sua função social. 2006. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Cidadania) – Coordenação de Pós-Graduação e atividades complementares, Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp025982.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil. Revogada pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L3071.htm>>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Pólis, CAIXA e Câmara dos Deputados, 2001.

DAVIDOVICH, F. Transformações do quadro urbano brasileiro: período 1970-1980. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, Out./Dez. 1987.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (Org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003.

FERNANDES, Edésio. Questões Anteriores ao Direito Urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas, 2002.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=676>.

JUIZ DE FORA. Lei n. 9.811, de 27 de junho de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/>.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004. 391 p.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Ed. Urupês, 1969.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. Ciência Política. Brasília: Ed. Vestcon, 3ª ed., 2005.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

PESSOA, Alvaro. Equacionando a nova propriedade urbana. In: PESSOA, Alvaro. (Org.) Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981. 227 p.

PETRUCCI, Jivago. A função social da propriedade como princípio jurídico. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 229, fev. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4868>.

RIBEIRO, Luiz C.Q.; Cardoso, Adauto L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: PECHMAN, Robert Moses e RIBEIRO, Luiz C. Q. (org.). Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Stúdio Nobel/FAPESP, 1997.