

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE URBANA:  
SUA FUNÇÃO SOCIAL E O ESTATUTO DA CIDADE**

**ISABELA BACELLAR BRANDÃO GUIMARÃES**

**RIO DE JANEIRO**

**2008**

**ISABELA BARCELLAR BRANDÃO GUIMARÃES**

**GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE URBANA:  
SUA FUNÇÃO SOCIAL E O ESTATUTO DA CIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentada  
à Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, como requisito  
parcial para obtenção do título de bacharel  
em Direito.

Orientador: Sônia Barroso Brandão Soares

RIO DE JANEIRO  
2008

Guimarães, Isabela Bacellar Brandão

Garantia Constitucional da Propriedade Urbana: Sua  
Função Social e o Estatuto da Cidade / Isabela Bacellar B.  
Guimarães. – 2008.

67 f.

Orientador: Sônia Barroso B. Soares

Monografia (graduação em Direito) – Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e  
Econômicas, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 63-67.

1. Função social da propriedade - Monografias. 2.  
Estatuto da Cidade. I. Guimarães, Isabela Bacellar Brandão II.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

**Garantia Constitucional da Propriedade Urbana: Sua Função  
social e o Estatuto da Cidade/ Isabela Bacellar Brandão Guimarães – Rio de  
Janeiro, 2008.**

**67 fls.**

**Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal  
do Rio de Janeiro – UFRJ.**

**342.12473**

**ISABELA BACELLAR BRANDÃO GUIMARÃES**

**GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE URBANA:  
SUA FUNÇÃO SOCIAL E O ESTATUTO DA CIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Data da Aprovação: 26 / 11 / 2008.

Banca Examinadora:

---

Sônia Barroso Brandão Soares  
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

---

Angélica Teresa Pereira  
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu esposo, por ter entendido muitas vezes minha ausência no decorrer de todo o curso.

À minha família, meus amigos por estarem sempre presentes nos momentos mais difíceis.

Em especial, ao meu pai, que sempre me deu forças para não desistir, e à professora Sônia Barroso B. Soares pela dedicação e compreensão.

## RESUMO

GUIMARÃES, Isabela Bacellar B. *Garantia Constitucional da Propriedade Urbana: Sua Função Social e o Estatuto da Cidade*. Monografia Graduação em Direito, 64 fls, Rio de Janeiro, 2008.

O trabalho traz um desenvolvimento histórico do direito de propriedade e a evolução do conceito de função social da propriedade urbana, é um exame conjunto desses institutos estabelecidos na Carta Magna, observando também o Estatuto da Cidade. Será desenvolvido envolvendo o direito de propriedade que vêm encaminhando para uma nova perspectiva, onde se encontram mais arraigadas as questões sociais e a dissociação de várias correntes ao direito de propriedade puro, assim como as preocupações atinentes à preservação de imóveis de valor histórico e cultural, cuja extensão atinge também ao meio ambiente urbano, considerado como expressão da cultura de uma sociedade. O Estatuto da Cidade que vem disciplinar as propostas de reforma urbana no país, apresentando, para isso, alguns instrumentos importantes para a garantia da aplicação do conceito da função social da propriedade imobiliária urbana - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, Usucupação Especial de Imóvel urbano, Concessão de Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social – interferem mais diretamente sobre o uso da propriedade urbana, em prol do cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: direito à propriedade; Estatuto da Cidade; Função social da propriedade urbana.

## ABSTRAC

GUIMARÃES, Isabela Bacellar B. *Garantia Constitucional da Propriedade Urbana: Sua Função Social e o Estatuto da Cidade*. Monografia Graduação em Direito, 64 fls, Rio de Janeiro, 2008.

The work brings a historical development of property right and the evolution of the concept of social function of urban property, and theses institutes established in the Magna Carta and the *Estatuto da Cidade*. The property right has been developed to forwarding a new perspective, where they are more rooted social issues, as well as the concerns relating to the preservation of buildings of historical and cultural value, which extension also affects the urban environment, considered as an expression of the culture of a society. The *Estatuto da Cidade* brings proposals for urban reform in the country, giving, for this, some important tools for ensuring the application of the concept of the social function of urban property - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, Usucapão Especial de Imóvel urbano, Concessão de Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social. These instruments interfere more directly on the use of urban property in favor of fulfilling the social function of property.

Key-words: property right; *Estatuto da Cidade*; social function of urban property.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 – O CONCEITO DE DIREITO DE PROPRIEDADE.....</b>	<b>11</b>
1.1 Evolução histórica do conceito de propriedade .....	11
1.2 Aspectos constitucionais do direito de Propriedade no Brasil.....	15
1.3 O direito de propriedade a as alterações introduzidas pelo novo Código Civil de 2002 .....	24
<b>Capítulo 2 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>27</b>
2.1 Função social da propriedade urbana.....	36
2.2 Uma análise sob o âmbito constitucional e do Estatuto da Cidade .....	42
<b>Capítulo 3 – A APLICAÇÃO DO CONCEITO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO URBANO.....</b>	<b>46</b>
3.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.....	49
3.2 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo.....	51
3.3 Usucapião Especial de Imóvel Urbano .....	53
3.4 Concessão de Direito Real de Uso.....	55
3.5 Zonas Especiais de Interesse Social .....	58
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>



## INTRODUÇÃO

O Trabalho monográfico ora apresentado objetiva uma análise a respeito da função social da propriedade urbana sob um enfoque de sua garantia constitucional, a qual se encontra contemplada no art. 182 da Constituição Federal, por meio da análise da legislação regulamentadora (Estatuto da Cidade), passando por evolução do princípio da função social da propriedade urbana nas Constituições Brasileiras, utilizando como referencial teórico a produção doutrinária.

É nesse contexto que se apresenta a referida garantia Constitucional juntamente com o Estatuto da Cidade, que tem como objeto dar diretrizes e regulamentar a política urbana nacional e, por conseguinte, interfere no uso da propriedade urbana, por meio da sua conformação a uma função social que garanta o pleno exercício do direito à cidade por todos os seus habitantes. Não se pode olvidar que a função social da propriedade é o princípio jurídico-constitucional que juntamente com o Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – ganhou perspectivas reais de efetividade à luz das normas do Estatuto, consagradoras de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e de novas possibilidades de intervenção na gestão das cidades, com objetivos democráticos da participação popular.

Diante desta colocação, será apresentado um panorama jurídico e político, entremeado por desigualdades sociais cada vez mais desumanas e de proporções globais, é que se justifica a idéia de repensar a eficácia social e a aplicabilidade prática do princípio da função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade, que dispôs dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e da política urbana nacional.

Hodiernamente, as questões envolvendo o direito de propriedade vêm encaminhando para uma nova perspectiva, onde se encontram mais arraigadas as questões sociais e a dissociação de várias correntes ao direito de propriedade puro.

A relevância conferida ao direito de propriedade não é uma característica do estágio atual da civilização. É bem verdade, que em uma sociedade capitalista, a questão da propriedade dos bens e dos meios de produção é indissociável do próprio conteúdo ideológico e das formas de opressão e de concentração de riqueza e poder. Depara-se com um dado irrefutavelmente presente, qual seja, a importância atribuída ao direito de

propriedade, o qual sempre esteve intrinsecamente ligado à divisão da sociedade em classes e à detenção do poder político e social. A sociedade brasileira, desde sua formação, é caracterizada por um forte caráter patrimonialista, e tem como fator da desigualdade social a distribuição da propriedade da terra.

De forma sucinta, o Estatuto da Cidade vem disciplinar as propostas de reforma urbana no país, apresentando, para isso, alguns instrumentos urbanísticos importantes, bem como a regulamentação de instrumentos previstos nos artigos 182 e 183, que estabelecem políticas de regulamentação fundiária ao direito de propriedade urbana, que fica vinculado ao atendimento de sua função social por um lado, embora assegurado o próprio direito de propriedade por outro.

Na mesma esteira, a Constituição da República deixa claro nos artigos preditos a necessidade de se estabelecer a função social da cidade, determinando a implementação de planos diretores municipais com a função de estabelecer políticas para o desenvolvimento urbano.

De forma específica o artigo 183 da CF/88 determina a necessidade de se dar uma função social à propriedade, ao garantir o direito à moradia, o direito de domínio de área urbana, desde que não surja o proprietário, permitindo, dessa forma, uma otimização no aproveitamento das áreas urbanas que se encontram ociosas.

Complementando esta visão, deve-se buscar conceituar a propriedade não apenas no âmbito jurídico, mas destacando, sobretudo, os aspectos sociais que a fundamentam, revelando com destaque o papel do Estado como instituição incumbida por zelar pela preservação e integridade dos direitos do cidadão, dentre os quais está o multicitado direito à propriedade, consolidado ao longo dos anos pela legislação brasileira.

Com a vinda do Estatuto da cidade, que trouxe consigo a dissociação de direitos pertinentes à propriedade, como é o caso do direito de superfície, sendo possível a observação da divisão em três planos distintos, constituindo-se direitos autônomos em relação a esses três planos: solo, propriedade superficiária e espaço aéreo.

Assim, o Estatuto da Cidade, ao regular o uso da propriedade urbana visando o interesse social, se revela como uma lei necessária à promoção do bem estar da coletividade, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade

urbana, sob a ótica do desenvolvimento sustentável das cidades, promovendo a integração social e garantindo direitos previstos na Constituição de 1988.

De qualquer maneira, o direito individual de propriedade continua assegurado. O Código Civil de 2002, em seu artigo 1228, assegura o direito da propriedade de maneira ampla, onde assegura a todos o direito de usar, gozar e dispor dos bens, tendo o direito de reavê-los de alguém que injustamente os possua. Contudo, a propriedade traz como limitação de sua utilização o atendimento a uma função social, qual seja a de possibilitar o desenvolvimento da cidade com vista a diminuir as desigualdades sociais e regionais. A função social, portanto, delimita o direito de propriedade, condiciona-o ao interesse da sociedade e lhe confere a definição e o conteúdo.

Assim, a noção de função social é parte integrante do próprio conceito de propriedade, não se confundindo, porém, com os diversos sistemas de limitação. A função social, ao revés, diz respeito à estrutura interna do direito mesmo, à propriedade e ao conteúdo que ela encerra.

O objetivo central desse trabalho foi apresentar a evolução do direito de propriedade no Brasil, enfatizando as novas tendências impostas pelo atual conceito constitucional da função social da propriedade e trazido no Estatuto da Cidade como “função social da propriedade urbana” e o seu rebatimento na interpretação e no contorno de instrumentos urbanísticos, que de forma direta interferem no uso da propriedade imóvel urbana.

No capítulo 1, buscou-se conceituar a propriedade não apenas no âmbito jurídico, mas destacando, sobretudo, os aspectos sociais que fundamentam o conceito, revelando com destaque o papel do Estado como instituição incumbida por zelar pela prevenção e integridades desse direito do cidadão, dentre os quais está o direito à propriedade, consolidado ao longo dos anos pelas constituições brasileiras.

No capítulo 2, tratou-se da função social da propriedade urbana. Ato contínuo, serão apresentadas considerações a respeito do Estatuto da Cidade que estabelece as regras de planificação urbana delineando, de maneira pontual e objetiva, o instrumental para a materialização da função da propriedade urbana, por intermédio do plano diretor.

No capítulo 3, demonstrou-se a vinculação do princípio da função social da propriedade urbana ao conteúdo das políticas de planejamento e ordenação urbana,

delimitadas e especificadas nos planos diretores municipais. Em especial, tratou-se de cinco instrumentos urbanísticos específicos previstos pelo Estatuto da Cidade: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Concessão de Direito Real de Uso; e Zona Especial de Interesse Social.

## Capítulo 1 – O CONCEITO DE DIREITO DE PROPRIEDADE

### 1.1 Evolução histórica do conceito de propriedade

Em todas as culturas, de todos os povos, em todos os tempos, a propriedade teve presença marcante. O direito de propriedade, derradeiramente, sempre se constituiu como a base da vida social.

Este aspecto está muito ligado ao próprio conceito de soberania que tem o território — um direito real — um requisito do Estado soberano. Guerras, ao longo de toda a história da humanidade se fizeram exatamente em função da luta pela propriedade do território.

Nos dizeres de Rodrigo Baptista Martins, “o direito de propriedade constitui o mais internacional dos direitos”.<sup>1</sup>

No século XV a.C. Moisés recebeu a advertência: “Não cobiçarás a casa do teu próximo. Não cobiçarás a mulher do teu próximo, nem o seu servo, nem a sua serva, nem o seu boi, nem o seu jumento, nem coisa alguma que pertença ao teu próximo” (Ex. 20:17)<sup>2</sup>.

Segundo Luciano de Souza Godoy, “a Grécia antiga também admitia a propriedade privada, que foi se consolidando a partir do fim do século VII a.C.”.<sup>3</sup>

Em que pese o fato de não se ter extraído do direito romano qualquer conceito de propriedade<sup>4</sup>, foi deste que se originou o conceito mais próximo do conceito que norteia nosso direito positivo nos dias atuais. Na Roma arcaica (século II a.C.), a propriedade imobiliária era presumida como coletiva pertencente às *gens*. Somente na época de Justiniano, os vários aspectos da propriedade foram concentrados no *ius utendi et abutendi re sua*, definição inspirada numa das leis das Pandectas<sup>5</sup>.

Apesar de não ser muito clara nas fontes sobre o direito romano, “a noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas.

---

<sup>1</sup> MARTINS, Rodrigo Baptista. *A propriedade e a ética do capitalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 1.

<sup>2</sup> MOISÉS. Êxodo. *A Bíblia Sagrada*. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil, 1969, p. 84.

<sup>3</sup> GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime de propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 19.

<sup>4</sup> FONTES, André Ricardo Cruz. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 439.

<sup>5</sup> GODOY, Luciano de Souza, 1998. *Op. cit.*, p. 19.

Nesse primeiro período do Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção o de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva.”<sup>6</sup> Cria-se o costume de conceder as mesmas porções de terras aos mesmos cidadãos por várias vezes. Então, o *pater familias* faz sua morada. Dessa forma, arraiga-se na sociedade romana a idéia da propriedade individual e perpétua.<sup>7</sup>

Godoy ainda lembra que na Idade Média, sob o regime feudal, houve uma fragmentação da propriedade como era entendida no Direito Romano, quando o titular do domínio direto, o proprietário do imóvel, cedia a um vassalo, que poderia explorá-lo como melhor lhe conviesse, em troca de uma contraprestação determinada. Antes de valor econômico a propriedade era sinônimo de poder.<sup>8</sup>

A Revolução Francesa deu à propriedade o *status* de pilar estrutural da sociedade, juntamente com a liberdade e a igualdade. De poder, a propriedade passou a ser considerada como um direito inerente à natureza humana, consagrado no art. 17 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.<sup>9</sup>

A propriedade assim concebida, um direito natural, inalienável e imprescritível, livre de quaisquer ônus e encargos, foi confirmada no Código Civil francês de 1804, Código de Napoleão, que serviu de inspiração para várias outras legislações civis ocidentais no século XIX e início do século XX.<sup>10</sup>

A propriedade privada foi muito criticada no século XIX, sobretudo pelos doutrinadores de concepção comunista. Karl Marx, no estudo do materialismo histórico e dialético, defendia que o processo histórico da propriedade nada mais era que um processo de espoliação. Para Proudhon, todas as formas de propriedade constituem roubo.<sup>11</sup>

Desses ideais contestatórios erigiu-se a revolução comunista russa, de 1917. O art. 4º da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas estabelecia:

A base econômica da URSS é constituída pelo sistema socialista de economia e pela propriedade socialista sobre os instrumentos e meios de produção, firmemente assentados como resultado da liquidação do

---

<sup>6</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil, v. 5. Direitos Reais*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.150.

<sup>7</sup> Idem, p. 150.

<sup>8</sup> GODOY, Luciano de Souza, 1998. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>9</sup> Idem, p. 23.

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 24-25.

<sup>11</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. *O que é a Propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

sistema capitalista de economia, da abolição da propriedade privada sobre os instrumentos e meios de produção e da supressão da exploração do homem pelo homem.<sup>12</sup>

Já em nossos dias, percebe-se uma tendência pela aceitação plena do direito de propriedade — obviamente, com as ressalvas dos socialistas —, contudo, desde que exercido à luz da função social que lhe é inerente. Não que essa idéia seja nova. Remetendo-se aos ensinamentos de São Tomás de Aquino, um dos formadores da doutrina social da Igreja Católica, expressa pelo encíclico papal.<sup>13</sup> Para São Tomás de Aquino, há três planos a serem considerados sobre a propriedade privada. A primeira questão diz respeito à natureza do homem, como animal racional, que tem um direito natural ao apossamento dos bens materiais. Segundo, está a questão da apropriação de bens que resulta no direito de propriedade propriamente dito. Por fim, São Tomás de Aquino permite o condicionamento da propriedade ao momento histórico de cada povo, desde que não se chegue ao extremo de negá-la.<sup>14</sup>

Muitos tentaram explicar quais seriam os fundamentos desse direito. Alguns, em especial os doutrinadores católicos, defendiam que o direito de propriedade constitui um direito natural de todo indivíduo. Hobbes<sup>15</sup> e Rousseau<sup>16</sup> advogam a teoria de um pacto social, ainda que por motivos diversos.

Já Locke<sup>17</sup> defendia, um século antes da célebre obra de Jean-Jacques Rousseau, o contrato social como criador do governo civil, como um pacto de consentimento. No entanto, não concebia esse contrato como, por si só, título justificativo de propriedade.

Convém explicitar que durante a Revolução Francesa o conceito de propriedade é reunificado e seu caráter unitário é reconhecido, de acordo com a concepção romana, marcando a individualização da propriedade.<sup>18</sup> A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – 1789 – trouxe para a era moderna a garantia da propriedade dentre os direitos fundamentais. Seus artigos 2º e 17º dispõem:

---

<sup>12</sup> MARTINS, Rodrigo Baptista, 1999. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>13</sup> GODOY, Luciano de Souza, 1998. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>14</sup> CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. *A doutrina da função social da propriedade no Direito Agrário*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1669>. Acesso em outubro de 2008.

<sup>15</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 1642.

<sup>16</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. 1762

<sup>17</sup> LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Tradução de Anoar dAiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril, 1983.

<sup>18</sup> HOBBSAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Enchel. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

**Artigo 2º** - O fim de toda associação é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência a opressão.

...

**Artigo 17º** - Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado ninguém dele pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condições de justa e prévia indenização.

Diante dessa explicitação pode-se afirmar que a propriedade foi concebida como direito natural do homem, em posição de igualdade aos direitos individuais e liberdades fundamentais. Locke<sup>19</sup> expõe uma teoria da propriedade como direito natural subjetivo e exclusivo, o fruto de trabalho. Para Locke, a propriedade já existe no estado de natureza e, portanto, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

Direitos fundamentais, liberdades públicas ou direitos humanos são expressões que designam a prerrogativa do poder estatal. É de se concluir que a propriedade, embora reconhecida desde o início da civilização, a partir do século XVIII tornou-se prolongamento da personalidade humana e ficou estabelecido como instituto merecedor de proteção jurídica. O princípio constitucional estabelece limites da ação do Estado, sobrepondo o cidadão ao súdito e consagrando, dentre outros, o direito de propriedade.

Muito embora se possa dizer que a Revolução Francesa surgiu com o individualismo, foi o advento da Revolução Industrial que trouxe sensíveis alterações na matriz econômica da sociedade burguesa. Neste sentido, afirma-se que a Revolução Industrial contribuiu de forma significativa para a urbanização das cidades. A sociedade a partir de então abandonou as lavouras a procura de trabalho nas indústrias.

Com empregos em indústrias, os operários passaram a viver sob o forte poder econômico dos industriais – proprietários dos meios de produção - e a trabalhar sujeitos a baixos salários e com enormes jornadas sem horas extras. Tal comportamento, sem dúvida, só poderia redundar na desigualdade e exclusão social. Em face desse panorama surgiram correntes de pensamento como o liberal-capitalista que tinha idéia individualista e absoluta

---

<sup>19</sup> LOCKE, John, 1983. *Op. cit.*



da propriedade e o totalitarismo socialista que defendia a submissão da propriedade ao Estado. Ambas terminaram por trazer sensíveis mudanças no entendimento da propriedade.

Adilson de Abreu Dallari<sup>20</sup> ensina:

Por sua vez, como reação ao individualismo da Revolução Francesa, começou a haver um movimento no sentido da publicização do direito de propriedade, cujo exercício deveria ser condicionado ao bem-estar geral, ao interesse público, ou ainda, deveria corresponder a uma função social.

A discussão sobre a propriedade privada vai muito além, posto que importe também verificar a forma de controlar democraticamente que a propriedade satisfaça a sua finalidade. Com efeito, surge da intervenção do Estado na atividade econômica, como modo de regradar e coibir abusos do poder econômico e meio de realização do bem comum.

Este dirigismo estatal, que limita o direito de propriedade ao interesse público, impondo-lhe o cumprimento de sua função social, implica em verdadeira propriedade vinculada<sup>21</sup>, de conteúdo “voltado para a dignidade humana e para a igualdade com terceiros não proprietários”<sup>22</sup>. O princípio da função social da propriedade tem o fim “dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais.”<sup>23</sup>

## 1.2 Aspectos constitucionais do direito de Propriedade no Brasil

No Brasil, a preservação do direito de propriedade jamais tomou rumo diferenciado. Em momentos pretéritos foi sim privilégio do Império e da aristocracia, passando a garantia do cidadão atualmente. Contudo, não há como negar o interesse e a preocupação de nosso Estado com este direito.

Ao longo de todos os textos constitucionais brasileiros, o direito de propriedade se fez presente. Na Constituição do Império (1824) a inquietação com a propriedade no Brasil surgiu em consequência da ocupação da Coroa Portuguesa, feita por meio de sesmarias em capitanias hereditárias. As capitanias não eram, no entanto, propriedades

---

<sup>20</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, pp. 31-32.

<sup>21</sup> FONTES, André Ricardo Cruz. *Op. cit.*, p. 443.

<sup>22</sup> TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 306, pp. 73-78, abr./jun. 1989, p. 76.

<sup>23</sup> CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho, 2008. *Op. cit.*, p.1.

privadas dos donatários, pois a legítima propriedade das terras era do Estado. A propriedade da terra tornou-se uma questão fundamental por estar associada a dois problemas: escravidão e imigração, como forma de manter os escravos e forasteiros sob a dependência dos senhores de terras e da coroa. Foi só na segunda metade do século XIX, com o objetivo de separar as terras públicas das privadas, que foi publicada a Lei das Terras – Lei nº 601, de 18/09/1850.

Esta lei veio garantir a propriedade de modo absoluto e aos moldes das Constituições Francesa e Portuguesa. Importante ressaltar que dois fatos históricos estão relacionados com esse momento constitucional brasileiro. A Revolução Pernambucana de 1817, marcada por um cunho republicano, e a primeira Constituição Portuguesa de 23 de setembro de 1822 que determina em seu artigo 6º a propriedade como um direito sagrado e inviolável do indivíduo, de dispor à sua vontade de todos os seus bens, segundo as leis vigentes. O texto também era dirigido ao reino do Brasil. Isto porque, embora a declaração de independência tivesse ocorrido em solo brasileiro no dia 07 de setembro daquele ano, somente em 29 de agosto de 1825 Portugal reconheceu oficialmente o fato.

Neste contexto, tem-se a Constituição de 1824, que não apresentou dispositivos sobre a ordem econômica e interesses sociais. Seu artigo 179, inciso XXII estabelecia:<sup>24</sup>

**Art. 179.** A inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

**XXII.** É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

O direito de propriedade assemelhava-se ao conceito romano de *jus utendi, fruendi e abutendi*, não contemplando, em seu regime jurídico, qualquer indício do princípio da função social da propriedade privada.<sup>25</sup>

A Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, contemplou antiga reivindicação nacional quando albergou o presidencialismo e o federalismo.

---

<sup>24</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1946, v. I*. São Paulo: Freitas Bastos, 1954, pp. 25-26.

<sup>25</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 30-31.

Com relação à propriedade o artigo 72, § 17, dispunha:

**Art. 72** - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

**§17** - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Observa-se que o direito de propriedade foi mantido de forma absoluta, seguindo os princípios adotados pela Constituição anterior e aprofundou o caráter individual da propriedade, no momento em que criou um maior distanciamento do Estado na relação do domínio, estabelecendo que a desapropriação não estaria vinculada à exigência do bem público, mas em razão da necessidade ou utilidade pública.<sup>26</sup>

A Constituição de 1934 abarcou interesses e relações da família, saúde, paz internacional e outros interesses sociais. Foi uma Constituição inspirada na Constituição de Weimar – 1919 e na Espanhola – 1931, a qual instituía a democracia social.

Na verdade, ela vem alterar a concepção do *jus utendi, fruendi et abutendi*, onde o limite para dispor do que lhe pertencia era a vontade do proprietário, e traz consigo uma concepção mais humana e menos egoísta com relação à propriedade dos bens da vida no domínio material.<sup>27</sup>

O Projeto da Constituição elaborado pelo Governo Provisório e enviado à Assembléia Constituinte – 1933 demonstram que o princípio da função social surge de acordo com a vontade do movimento social e dentro de um contexto revolucionário. Os documentos que inspiraram a Constituição de 1934 foram a Constituição Mexicana (1917-artigo 27) e a Constituição Alemã (1919-artigo 153), exemplos positivistas do constitucionalismo, ao lado da doutrina de Leon Duguit<sup>28</sup> que considerou a propriedade como uma função social.

O texto final não seguiu na íntegra a proposta inicial, contudo substituiu a concepção individualista da propriedade por uma concepção social de seu exercício, nesse

---

<sup>26</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>28</sup> DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Cone, 1996.

passo o direito de propriedade é assujeitado ao interesse social. O artigo 113, inciso XVII, prescrevia:

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

...

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

A propriedade na Constituição de 1934 encontrava-se garantida, na medida em que não ferisse o interesse coletivo. Com efeito, a concepção romana, portanto individualista da propriedade, é afastada de sorte a alcançar uma concepção social. Foi estabelecida também, pela Constituição a possibilidade de uso da propriedade particular em caso de guerra ou comoção intestina, a critério de exigência do bem público, ressalvado o direito à indenização.<sup>29</sup>

A Constituição de 10 de novembro de 1937 foi outorgada como paradigma as constituições ditatoriais.

Em relação à propriedade, foi uma Constituição tímida na explicitação do instituto, não demonstrando com a mesma clareza da Constituição anterior (1934). O Direito de Propriedade foi afirmado tão somente no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais.

**Art. 122** - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

**14)** o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

---

<sup>29</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, pp. 33-34.

Observa-se que a desapropriação em caso de necessidade ou utilidade pública era permitida. Todavia, a Constituição era silente com relação ao exercício do direito de propriedade em consonância com o interesse social ou coletivo.

A Constituição promulgada em setembro de 1946 era republicana, federativa, democrática e fruto de uma Assembléia Nacional Constituinte.<sup>30</sup>

Com as medidas tomadas no novo panorama democrático, pode-se afirmar que o caminho da democracia foi retomado, bem como o estado democrático de direito encontrava-se respeitado.<sup>31</sup>

Não obstante a Constituição de 1946 não tivesse apresentado novidades ao garantir o direito de propriedade lado a lado com outros direitos fundamentais, sem dúvida marca novo período de sua evolução no âmbito constitucional brasileiro, na medida em que ela fez figurar aquele direito sob o regime da função social de forma mais clara e definida<sup>32</sup>.

O artigo 141, § 16, assim foi estatuído:

**Art. 141** - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

**§16** - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Dentre os dispositivos constitucionais acrescentou-se mais um caso de desapropriação: por interesse social.

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

---

<sup>30</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>31</sup> Para Celso Ribeiro Bastos, “a Constituição de 1946 se insere entre as melhores, senão a melhor, de todas que tivemos. Tecnicamente é muito correta e do ponto de vista ideológico traçava nitidamente uma linha de pensamento libertária no campo político sem descuidar da abertura para o campo social que foi recuperação da Constituição de 1934.” BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 126.

<sup>32</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, p. 35.

Na vigência dessa Constituição, o campo foi fértil e surgiu o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, com contornos específicos a respeito da função social da propriedade rural. Lá ficou a cargo deste instituto jurídico dispor sobre as circunstâncias em que a exploração da propriedade rural poderia contrariar o disposto na norma constitucional.

Na Constituição do Brasil de 1967, que teve o evento histórico da deposição do Presidente João Goulart por meio de um golpe militar em 31.03.1964, foi mantido o disposto na Constituição de 1946 pelo Ato institucional de 09.04.64, de lavra da junta Militar sofrendo emendas que foram aos poucos desnaturadas.

O Ato nº 04 convocou o Congresso Nacional extraordinariamente para votar e promulgar o texto da Constituição apresentada pelo Presidente da República. A Constituição entrou em vigor em 15 de março de 1967, não obstante ter sido promulgada em janeiro daquele ano.

Para melhor explicitação do caso, deve-se observar a lição de Celso Ribeiro Bastos que, com precisão, registra:

A constituição de 1967 foi uma tentativa de agasalhar princípios de uma constituição democrática, conferindo um rol de direitos individuais, liberdade de iniciativa, mas onde a todo instante se sente a mão do Estado autoritário que a editou.<sup>33</sup>

No que concerne à propriedade, essa constituição a garantiu nos exatos termos da Carta de 1946, mantendo dois interesses básicos: o interesse individual e o interesse social, bem como elevou a função social da propriedade à condição de princípio.

O texto de 1967 construído pela Ditadura Militar prescrevia nos artigos 150 e 157. O que segue:

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

**§22** - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as

---

<sup>33</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 135.

autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

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

**III** - função social da propriedade;

§1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 3º - A desapropriação de que trata o § 1º é de competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

§ 4º - A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5º - Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros, de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

Restou verificado que a Constituição de 1967, no momento em que vinculou a propriedade privada ao princípio da função social, demonstrou o comprometimento dela com o interesse social de ordem econômica. Ela também não tratou da propriedade urbana, mas tão somente da rural. Tal fato levou ao entendimento equivocado de que somente a propriedade rural estaria vocacionada a uma função social.

Antes de se passar à análise da propriedade na Constituição de 1988, dar-se-á uma breve síntese da Constituição da República Federativa do Brasil de 1969. O panorama institucional do país, naquele ano, era delicado. Havia muitas práticas de torturas, prisões ilegais, exílios e mortes em consequência de perseguições políticas emoldurando o autoritarismo do governo posto.

Neste ano (1969), o Presidente Costa e Silva faleceu e a Junta Militar promulgou a emenda n° 1 à Constituição de 1967, assumindo o poder. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos<sup>34</sup> “para uns, como visto, esta emenda é uma nova constituição, para outros não passa de mera emenda”. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, reunido em sessão plenária, reconheceu expressamente que a Constituição do Brasil de 1967 estava revogada – RTJ 98:952-63. A Constituição de 1969, no que diz respeito à propriedade, não promoveu qualquer alteração.

Já na Constituição de 1988, a propriedade foi elevada à categoria de direito fundamental (artigo 5°, XXII) ao lado da vida, liberdade e igualdade. O direito de propriedade continuou tal como era no regime constitucional anterior, assegurado e garantido como individual.

A descrição constitucional da propriedade vem estampada no artigo 5°, incisos XXII (garantia), XXIII (atendimento a função social), XXIV (prévia e justa indenização em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade ou por interesse social).

No Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, o texto maior disciplina os princípios da atividade econômica e dentre eles traz a propriedade (170, II) e a função social (170 – inciso III).

Diante deste texto legal, o conceito de propriedade continuou com tratamento constitucional do regime anterior, garantindo-o como um direito individual. Mas, o conceito de propriedade foi vinculado, explicitamente, à obrigatoriedade do atendimento da função social. Como observa Lilian Pires, “as maiores e mais significativas inovações nos parecem residir na definição do conteúdo da função social da propriedade – com relação à propriedade urbana e também à rural – e na instituição da desapropriação sanção”.<sup>35</sup>

Assim dispõe a Constituição Federal de 1988:

**Art. 5°** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no

---

<sup>34</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*, 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 139.

<sup>35</sup> PIRES, Lilian *apud* RABAHIE. Função social da propriedade urbana. In DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 251.



País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**XXII** - é garantido o direito de propriedade;

**XXIII** - a propriedade atenderá a sua função social;

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

**II** - propriedade privada;

**III** - função social da propriedade;

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

**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.

**Art. 191.** Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Pelo que se observa, é ponto pacífico que o direito positivo pátrio, ao longo do tempo, sempre teve a preocupação de tratar do direito de propriedade e, ainda que de forma mais tímida em alguns momentos, ou vendo-o como um privilégio de poucos —, de promover seu asseguramento.

### 1.3 O direito de propriedade e as alterações introduzidas pelo novo Código Civil de 2002

Inicia-se este tópico explicitando que a propriedade, seu conceito e suas características caminham com a história da sociedade. O direito de propriedade é institucionalizado como um direito no momento em que existe a organização da sociedade e com a constituição do Estado.<sup>36</sup>

A Lei Fundamental garantiu o direito de propriedade – artigo 5º, inciso XXII, cujo conteúdo, para o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é “econômico, é direito patrimonial”. Quanto ao regime jurídico do direito de propriedade há uma tendência de considerá-lo subordinado ao direito civil. Contudo, seu alicerce está na Constituição Federal.

Com propriedade ensina José Afonso da Silva<sup>37</sup>:

Significa isso que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão somente regula as relações civis, as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bem (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525), o caráter exclusivo e ilimitado do domínio (art. 527).

...

Vale dizer enfim que as normas de Direito Privado sobre a propriedade privada não se der compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe.

Observa-se que, na Constituição Federal, há múltiplas espécies de propriedades, sujeitando-as a regimes jurídicos peculiares, a saber: a propriedade autoral, a propriedade de inventos, a de marcas, a de indústria e a de nomes de empresa, a propriedade dos bens de família, a propriedade dos bens de produção, a propriedade dos recursos minerais, a propriedade urbana e a propriedade rural.

De todo o exposto, não pairam dúvidas quanto ao fato de que ocorreu a constitucionalização do direito de propriedade. A assertiva ganha força quando se

---

<sup>36</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, v. 20, n° 84, São Paulo, 1984, p. 39.

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 70.

verificam as alterações introduzidas pelo Novo Código Civil de 2002, na medida em que agregou ao conceito do direito de propriedade à função social.<sup>38</sup>

O Novo Código Civil trouxe uma qualidade significadora: a busca da função social de seus institutos. Importante lembrar que o artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil já apontava tal caminho, determinando aos juízes que, na aplicação da lei, deveriam observar a sua finalidade social.<sup>39</sup>

Entre o Código de 1916 e atual Código Civil, é possível observar profundas mudanças, sendo que o atual código recebeu o influxo da determinação constitucional e albergou o princípio da função social da propriedade.

Veja as modificações ocorridas: O Revogado artigo 524 estatuiu: *A lei assegura 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*, sem qualquer restrição formal na sua redação. O dispositivo era amplo e as suas limitações somente apareciam ao longo dos demais artigos de maneira esparsa.<sup>40</sup>

Como já referido anteriormente o Novo Código acolheu textualmente o princípio da função social no parágrafo primeiro do artigo 1.228, *in verbis*:

**Art. 1.228** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 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. **[grifo nosso]**

§ 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>38</sup> TEPEDINO. A Nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a constituição. *Revista Forense*, v. 306, abr./jun., Rio de Janeiro, 1989, p. 77.

<sup>39</sup> O Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil diz que *"Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela dirige e às exigências do bem comum"*.

<sup>40</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 57.

§ 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 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 a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Note-se que o legislador preocupou-se em detalhar o exercício do direito, especificando o dever de exercê-lo e o incluiu nas finalidades sociais, tais como a preservação do meio ambiente em seu sentido mais abrangente, como meio de garantir a qualidade de vida e bem-estar da coletividade.<sup>41</sup>

Uma novidade relevante no novel instituto é que o exercício do *jus proprietatis* não é absoluto e egoísta, ou seja, o detentor do domínio não está livre para a utilização de seu bem do modo que lhe aprouver. Mais uma vez deve-se lembrar que o direito de propriedade é garantido e respeitado, mas seu exercício é condicionado pelo princípio da função social.

O enfoque tradicional sobre o direito de propriedade vinha possibilitando a concepção da “propriedade imobiliária meramente como uma mercadoria, favorecendo valores econômicos de troca em detrimento do princípio da função social da propriedade.”<sup>42</sup> O conceito da função social da propriedade traz então novos contornos e maior legitimidade a regulamentação urbanística da propriedade imóvel.

Conclui-se esta seção com as palavras de Silvio Venosa:

A justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual. Isso nem sempre é alcançado pelas leis, normas abstratas e frias, ora envelhecidas pelo ranço de antigas acepções, ora falsamente sociais e progressistas, decorrentes de oportunismos e interesses corporativos. Cabe à jurisprudência responder aos anseios da sociedade em cada momento histórico.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.* p. 57.

<sup>42</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In MATTOS, Liana Portilho (Org.) *Estatuto da Cidade Comentado – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 30

<sup>43</sup> VENOSA, Silvio de Salvo, 2002. *Op. cit.*, p. 153.

## Capítulo 2 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Notadamente, pode-se observar que o direito de propriedade, ainda que garantido e assegurado como direito fundamental em nossa Carta Magna, não é um direito absoluto e encontra seu limite exatamente no cumprimento de sua função social.

Esta afirmativa não advém de uma interpretação, mas se trata de comando imperativo de nosso texto constitucional, quer seja quando fala da propriedade enquanto direito fundamental garantido e consigna que ela deverá atender a sua função social (art. 5º, XXIII, CRFB/88), quer seja quando é tratada enquanto princípio da ordem econômica e vem sucedida de sua “função social” enquanto princípio (art. 170, III, CRFB/88) em igual nível de importância.

**Função social da propriedade:** STJ –O direito privado de propriedade, seguindo-se a dogmática tradicional (Código Civil, art. 524 e 527), à luz da Constituição Federal (art. 5º, XXII, CF), dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecido com sujeição a disciplina e exigência da sua função social (arts. 170, II e III, 182, 183, 185 e 186, CF). É a passagem do Estado – proprietário para o Estado – solidário, transportando-se do “monossistema” para o “polissistema” do uso do solo (arts. 5º, XXIV, 22, II, 24, VI, 30, VII, 182, §§ 3º e 4º, 184 e 185, CF)<sup>44</sup>

Todavia, qual pese a fácil identificação da função social enquanto limite ao direito de propriedade, haja vista sua taxatividade constitucional, nada simples é a tarefa de determinar com exatidão e precisão o que seria esta função social, quando estaria atendida ou não esta função. Encontraríamos aqui doutrina jurídica e filosófica que acobertaria de teses e argumentos para construir estudo infinitamente maior que o que aqui se propõe.

Aqui, enfrenta-se um grande dilema, pois se por um lado a função social da propriedade é um forte pilar de sustentação para a própria existência de institutos como o Usucapião e o Imposto Predial e Territorial Progressivo no Tempo em nosso ordenamento, por outro, buscar aspectos teóricos em abundância traria um completo desvio do estudo em tela.

---

<sup>44</sup> STJ - 1ª Seção – MS nº 1.856-2/DF – Rel. Min. Milton Luiz Pereira, Diário da Justiça, Seção I, 23 ago. 1993.

Logo, apresenta-se esta função social calcada nos limites estabelecidos pela Constituição Federal para a própria motivação à possibilidade da aquisição do bem imóvel pela usucapião, expressos nos art. 182, §2º e 186, que tratam da função social da propriedade urbana e rural, respectivamente.

Relembra-se, então, o que dispõe esses artigos:

**Art. 182. §2º** - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

**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.

Fica, então, bem mais simples tal tarefa, pois resume-se, num primeiro momento, a entender que: a propriedade urbana cumprirá esta função social ao atender as especificações do plano diretor da cidade a qual ela estiver situada; e a propriedade rural a cumprirá quando cumprir os requisitos mínimos de produtividade que prevê o respectivo dispositivo.

Assim, ainda que parcamente perante a imensidão deste tema, pode-se concluir afirmando que o limite ao direito de propriedade é esta cumprir sua função social, minimamente, em acordo com os preceitos legais que a Norma Maior consigna, sob pena de ver-se na possibilidade de cessação deste direito ou da imposição de obrigação de fazer, como a aplicação do instituto da utilização, parcelamento e edificação compulsórios, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A corrente doutrinária civilista majoritária vincula os direitos reais à natureza econômica decorrente do aproveitamento pelo homem sobre os diversos bens disponíveis. Como apresentado no capítulo anterior, o termo da função social da propriedade já é discutido em vários momentos da história.

A relativização do direito de propriedade é decorrência da necessidade de atender novas situações sociais emergenciais, ainda que goze de situação privilegiada no sistema jurídico pátrio.

O mais antigo conceito de utilização social da propriedade é o coletivo. A utilização coletiva da terra é outro antecedente da função social que pode ser entendido como propriedade comunal possuída coletivamente pela tribo, para uso e gozo de todos os seus membros.

No período medieval, a dominação da terra pelos senhores feudais era a base do sistema social da época, e não havia qualquer relação com fim social da propriedade. No entanto, nessa época, o *Código Civil português de 1867* inovou com relação aos demais, pois consagrou em seu art. 2.167 a função social do direito real.<sup>45</sup>

A relativização dos direitos privados, pela função social ocorrida principalmente a partir de 1918, fez com que o bem-estar coletivo extrapolasse a responsabilidade da sociedade para incluir também o indivíduo. Os direitos individuais não são mais considerados como de interesse exclusivo do indivíduo, mas sim como instrumentos para a realização do coletivo. Atualmente tornou-se praticamente impossível individualizar um interesse particular totalmente isolado, desvinculado do interesse público. A autonomia privada deixou de ser um valor em si. Os atos de autonomia privada, possuidores de fundamentos diversos, devem encontrar seu denominador comum na necessidade de serem dirigidos à realização de interesses a funções socialmente úteis.

As relações entre Estado e sociedade foram se transformando e emergiu uma nova realidade econômica com a mudança na forma de pensar a respeito da assistência aos grupos menos favorecidos, de distribuição de renda e do uso dos bens e justiça social. O Direito não passou alheio, e voltou o olhar para o viver social dos excluídos e buscou repensar a propriedade em decorrência de sua relevância no mundo jurídico, econômico e social.

Inúmeros são os instrumentos que visam garantir o cumprimento da função social da propriedade. Tais instrumentos, ainda que apresentados de diversas formas e

---

<sup>45</sup> RICCITELLI, Antônio. *Função Social da Propriedade*. Disponível em <http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=373>. Acesso em outubro de 2008.

regulamentados por vasta e complexa legislação infraconstitucional, têm sua legitimidade conferida pela Constituição.

Atualmente a propriedade não é aceita como na concepção de Duguit<sup>46</sup>: uma função social, mas possui uma função social, em outras palavras, há um condicionamento de um direito a uma finalidade. A expressão função tem o significado de exercício de poderes para o atendimento de uma finalidade.

Em nosso sistema constitucional tem-se o termo função social escrito e reescrito à sociedade. A função social aparece expressamente no artigo 182, § 2º, que traduz a função social da propriedade urbana, bem como o caput traz a função social da cidade, e nos artigos 184 caput, 186, inciso I a IV, função social da propriedade rural. A desapropriação para fins urbanísticos, artigo 182, § 4º, III, a usucapião urbana, artigo 183, o parcelamento ou edificação compulsórios e o imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo, artigo 182, § 4º, previstos pela Constituição Federal, não trazem menção expressa e explícita da função social, mas são, sem dúvida, são regidos pelo princípio em questão.

Garante assim o art. 182 da Constituição Federal vigente o regramento do desenvolvimento das cidades e da função social destes aglomerados populacionais observando a forma de como cumprir a função social da propriedade urbana, referindo-se ao plano diretor de cada município, respeitando as peculiaridades locais.

No rol de direitos e garantias individuais, foi inscrita a garantia da propriedade, conforme já relatados anteriormente no artigo 5º, inciso XXII, bem como que a propriedade atenderá a sua função social, inciso XXIII. O seccionamento dos incisos se manteve no artigo 170, onde dentre os princípios a serem observados estão a propriedade privada – inciso II – e a função social da propriedade – inciso III.<sup>47</sup>

O princípio da função social é o norte, a diretriz do direito de propriedade, portanto, é dirigido a todos, inclusive ao legislador, especificamente no caso da função social

---

<sup>46</sup> “Com a concepção da propriedade-direito-natural, surge um impasse da impossibilidade de justificar as propriedades que existam de fato, e da impossibilidade de limitar o exercício do direito de liberdade. A propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra.” DUGUIT, Léon. *Fundamento do Direito*. Tradução Márcio Pugliesi. 2 ed. São Paulo: Ícone, 2006, p-29.

<sup>47</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.* pp. 66-67.



urbana, a sanção vem disciplinada no § 4º do artigo 182 da CF. Observa-se o exposto pelo Professor Roque Carrazza, “a Constituição não é um mero repositório de recomendações, a serem ou não atendidas, mas um conjunto de normas supremas que devem ser incondicionalmente observadas, inclusive pelo legislador infraconstitucional.”<sup>48</sup>

Nesse sentido, convém expor que os instrumentos infraconstitucionais da função social da propriedade são condicionamentos ao direito de propriedade, objetivam preservar interesses e valores específicos, integram uma legislação dirigida a impor restrições diretas ao proprietário. Legislação extravagante, o Estatuto da Terra- Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964 e o Código Civil estão em vigor no que não contrariarem a Constituição Federal.

Observa-se o disposto no Estatuto da Terra, Lei n. 4.504/64, que prevê a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela trabalham, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Dec. Federal n. 95.715/88 regulamenta as desapropriações para efeitos de reforma agrária, relaciona o respeito da propriedade rural aos princípios da ordem econômica e social, na exploração da propriedade rural, ao: cumprimento da legislação trabalhista e de contratos de uso temporário da terra; ao aproveitamento das potencialidades ou obtenção de grau mínimo de produtividade, por meio de métodos e técnicas adequadas; à preservação de recursos ambientais; e ao desenvolvimento de atividades compatíveis com a vocação ou utilização econômica (art.3º).

Leciona Celso Bandeira de Mello<sup>49</sup> ser o direito de propriedade onerado diretamente em favor de utilidade pública pelo instituto da servidão administrativa, impondo ao proprietário restrição específica sobre seu bem.

A Lei Federal n. 6.766/79, de natureza urbanística, impõe ao proprietário de gleba determinados deveres para o parcelamento do solo urbano.

---

<sup>48</sup> CARRAZZA, Roque. *Curso de direito constitucional tributário*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p-28.

<sup>49</sup> BANDEIRA DE MELLO, C. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, v. 20, n° 84, São Paulo, 1984, p. 39.

A Lei Federal n. 6.803/80 estabelece diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

A Lei Federal n. 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Ambas criam mecanismos de controle do uso da propriedade por particulares, a fim de preservar o meio ambiente.

A Lei Federal n. 6.386/76, art. 34, § 2º; Código Penal, art. 91, II. Legislação considerada repressiva prevê o confisco de instrumentos do crime, hipótese radical de extinção da propriedade de determinados bens.

O Decreto-Lei n. 3.365/41, art. 5º, lista os inúmeros casos de utilidade pública que autorizam a perda da propriedade.

A Lei Federal n. 4.132/62 aponta hipóteses de interesse social que fundamentam a desapropriação, bem como demonstram o objetivo de promover a justa distribuição da propriedade e de condicionar seu uso ao bem-estar social, efetivas ações de política fundiária e de justiça social.

O Dec.-Lei Federal n. 25/37 (art. 1º, caput e § 2º) protege o patrimônio histórico nacional.

Diversos interesses são tutelados por meio de legislação estadual e municipal, especificamente, a lei de uso e ocupação do solo, o código de obras e o código sanitário, condicionam o proprietário a respeitar, respectivamente: a segurança da edificação (fundações e estrutura); o conforto ambiental (ventilação, circulação, iluminação, condições térmicas, etc.); o urbanismo (uso e ocupação de solo, permeabilidade do solo; gabarito das edificações, estética, etc.); a segurança de instalações (gás, eletricidade, incêndio); a saúde (água e instalações sanitárias) e o meio ambiente (coletas de esgoto e de lixo). Cabe observar que, ainda que disponham de restrições ao uso da propriedade, não se deve confundir *função social da propriedade e servidões e limitações administrativas*, em especial aquelas limitações ao direito de construir e ao uso do solo.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01, estabelece em seu art. 1º, § 1º, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, por meio do caput do art. 2º determina que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Ainda pelo inciso VI do mesmo art. 2º insere a ordenação e controle do uso do solo entre suas diretrizes gerais, a fim de evitar, por exemplo: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

Sem dúvida pode-se observar que há uma preocupação em promover o adequado aproveitamento do solo urbano, em sintonia direta com o preceito do artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

A regulamentação da política urbana nacional pelo Estatuto da Cidade demonstra claramente o avanço na interferência do Poder Público sobre a propriedade urbana e no desenvolvimento da cidade. Tal fato exterioriza-se particularmente na efetiva intenção de impedir a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização (artigo 2º, inciso VI, e).

Para tal, o Estatuto da Cidade determina que lei municipal institua o parcelamento, a edificação ou a utilização, compulsórios, do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 5º). Tais dispositivos determinam nova leitura do art. 524 do Código Civil de 1916 (art. 1.228 do novo Código Civil), pois impõem ao proprietário o ônus de dar, necessariamente, alguma destinação a seu imóvel, do qual não poderá dispor com a mesma liberdade, sob pena de cobrança do IPTU progressivo e desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública (artigos. 7º e 8º).

O novo Código Civil contempla a função social do contrato na parte do Direito das Obrigações, bem como da propriedade. O legislador infraconstitucional, no art. 2.035, e parágrafo único observou também a eficácia temporal, fazendo retroagir os efeitos da nova norma a negócios que contrariem os preceitos provenientes da ordem pública voltados a garantir a função social da propriedade. Nas palavras de Arnaldo Rizzardo, “a função social do contrato leva a prevalecer o interesse público sobre o privado, a impor o proveito

coletivo em detrimento do meramente individual, e a ter em conta uma justiça distributiva que meramente retributiva”.<sup>50</sup>

Distinto da Constituição Federal de 1988, que define e descreve a forma para o atendimento da função social da propriedade nos incisos I a IV do art. 186, o novo Código Civil define os limites temporais de negócios conforme segue: a) negócios realizados antes de 11.01.2003 são regidos por leis do tempo de sua celebração; b) os efeitos desses negócios seguem a regra do tempo do contrato, até o limite de 10.01.2003; c) os efeitos devem seguir a nova lei (novo Código Civil), a partir de 11.01.2003; d) se o negócio previu exceção, podem os efeitos não ser atingidos pelo novo Código Civil, desde 11.01.2003; e) ainda que tenha sido prevista exceção imunizando o contrato das conseqüências de regras de ordem pública relacionadas à função social da propriedade, dos contratos ou outra, sofrerá limitação na autonomia privada, perdendo efeito a exceção e sendo limitada pela nova norma (novo Código Civil).

Além do art. 187 do novo Código Civil, não há outra referência expressa à função social. Entretanto, mereceu a função social do contrato referência expressa pelo art. 421, ao restringir a liberdade de contratar com a função social. Estabelece o inciso III do art. 1.275 do novo Código Civil a perda da propriedade pelo abandono de seu proprietário. O § 2º do art. 1.276 do Código Civil de 2002 trata da arrecadação dos imóveis abandonados e o § 1º prevê a arrecadação dos imóveis rurais, após três anos de desinteresse pelo proprietário, demonstrando outra inequívoca intenção de destinação social da propriedade em face da inação e descaso do proprietário.

Para Silvio Venosa<sup>51</sup> a propriedade assume uma nova perspectiva no novo Código Civil, seu sentido social. Nesse sentido a redação do art. 1.228, § 2º é determinante ao proibir atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, utilidade ou vantagem e sejam motivados pela intenção de prejudicar outrem. O § 1º do novo Código Civil estabelece as diretrizes gerais da função social da propriedade em consonância com os dispositivos constitucionais expressos pelos artigos 5º, XXIII e 170, III. A redação do art. 1.228 do novo Código Civil:

---

<sup>50</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 21.

<sup>51</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Direitos Reais*, v. 5. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possui ou detenha” pouco inovou comparando-se ao art. 524, do Código Civil de 1916, que entrou em vigor em 1º de janeiro, de 1917 cujo texto determinava que: “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua.

Restou verificado que a função social da propriedade diferencia-se das limitações, bem como ultrapassa seu conceito, na medida em que determina que para a propriedade seja designado destino certo, com o objetivo de possibilitar a existência digna e promover a justiça social. Explicita-se que o dever do proprietário vai além da destinação social que deve ser concedida ao bem, a propriedade e a função social têm por fim assegurar a todos a existência digna, conforme ditames da justiça social, artigo 170, caput c/c incisos I e II. E mais, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão elencados no artigo 3º da Carta Magna e constituem-se, dentre outros, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na erradicação da pobreza, da marginalização e na redução das desigualdades sociais<sup>52</sup>.

Diante deste panorama constitucional e de sua interpretação sistêmica, o dever do proprietário “vai além da destinação socialmente útil que se deve conceder ao bem e se fixa na obrigação de dar um destino que atenda à justiça social”.<sup>53</sup>

Eros Roberto Grau<sup>54</sup> explicita o significado da justiça social:

Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas; as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.

Com relação à repartição de riquezas, tem-se que em nossa Constituição federal a propriedade tem o condão de buscar a satisfação das necessidades econômicas. Observa-se o ensinamento de Carlos Ari Sundfeld<sup>55</sup>:

---

<sup>52</sup> PIRES, Lilian. *Op. cit.* p-72-73.

<sup>53</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, nº 57/58, jan./jul., São Paulo, 1981, pp. 249-250.

<sup>54</sup> GRAU. *A ordem econômica da Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 245.

<sup>55</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Função Social da propriedade. In DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 13.

A propriedade como elemento fundamental na ordem econômica há que servir à conquista de um desenvolvimento que realize justiça social. Conseqüentemente, o regime jurídico que lhe for traçado deve ensejar o desenvolvimento e favorecer um modelo social que seja o da justa distribuição de riqueza.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires em seu livro *Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor* expõe: “A função social da propriedade possui o objetivo de buscar e alcançar uma equânime distribuição de riqueza, portanto, está diretamente ligada a concretização da justiça social”. E continua: “os efeitos da função social da propriedade, como princípio que é, devem colocar as atividades estatais de contenção de comportamento (poder de polícia), bem como as de propulsão do exercício dos poderes do domínio, a favor da concretização da justiça social”.

Conclui-se que o princípio da função social, não se identifica com as limitações administrativas, entretanto, potencializam seus efeitos sobre qualquer instrumento de intervenção estatal estabelecido pelo poder de polícia, bem como possibilita e permite imposições ao exercício do direito de propriedade (edificação compulsória, parcelamento, por exemplo).

Nesse sentido, pode-se afirmar que todas as formas de intervenções nas propriedades, em especial as intervenções que gerem o desenvolvimento da cidade, recebem o influxo do princípio da função social, sempre com a finalidade de alcançar a justiça social.

## **2.1 Função social da propriedade urbana**

O meio urbano e a vida na cidade ganharam relevo e transformaram-se em objeto de preocupação após o abandono do campo. O Brasil passou por um forte processo de urbanização a partir de 1930. Entre meio rural e urbano não havia mais equilíbrio e decorreram as migrações campo-cidade, que geraram graves conseqüências para a ordem social e para as cidades.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> “Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.” SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 25.

O enfraquecimento da vida no campo e a expulsão das terras conduziram grande parte da população aos centros urbanos em busca de trabalho, que foram absorvidos pela indústria que nascia. Diante deste quadro que a vida na cidade cresceu e, com o passar do tempo, surgiu um conglomerado de indústrias, comércios, atividades e uma enorme concentração de pessoas.

No período pós 2<sup>o</sup> Guerra esse processo foi intensificado, a necessidade de executar um planejamento se fez presente de modo efetivo. Desde então, o processo de expansão das cidades se acelerou, e a matéria foi pela primeira vez tratada no âmbito constitucional e veio estampada na Constituição Federal de 1988.<sup>57</sup>

Atualmente há uma enorme concentração urbana. A população rural é inferior à população urbana e, esse fenômeno chama-se de urbanização.

A urbanização, portanto, é um fenômeno moderno que, devido à forma como se processou, acabou por gerar uma série de problemas, com uma infinidade de escassez, tais como, falta de emprego, inexistência de habitação digna a toda a população, saneamento básico que atenda a todos os moradores, excesso de população e degradação ambiental.

Com a consolidação da urbanização, o solo urbano passa a ter múltiplas utilizações e acarretou uma série de situações e alteraram a vida na cidade. Essa nova realidade levou a preocupação com a urbe e nasceu a atividade urbanística. Tal atividade resulta para o poder público na obrigação de ordenar os espaços habitáveis.<sup>58</sup>

Em 1933, época do movimento modernista, foram definidos na Carta de Atenas os princípios do urbanismo moderno<sup>59</sup>. O item 77 da Carta assim prescreve:

Primeiro, assegurar aos homens alojamento saudável, isto é, lugares em que o espaço, o ar puro e o sol, estas três condições da natureza, estejam, amplamente garantidas;

---

<sup>57</sup> Na Constituição Federal a propriedade garantida é geral, entretanto, os doutrinadores constitucionalistas diferenciam a propriedade em Urbana e Rural, além de outras manifestações de propriedades, reguladas por regras específicas.

<sup>58</sup> Há uma corrente que defende o *Direito Urbanístico* como o ramo do direito autônomo, ainda que não possua sua legislação específica consolidada em um único corpo legal. Podem-se citar autores como José Afonso da Silva e Edésio Fernandes.

<sup>59</sup> Documento celebrado em Atenas, Grécia, em 1933, quando do 4<sup>o</sup> *Congrés Internacional d' Architecture Moderne* – CIAM – constante de três partes, divididas em 95 itens.

Segundo, organizar os lugares de trabalho de modo que estes, em vez de ser uma penosa sujeição, recupere seu caráter de atividade humana natural;

Terceiro, prever as instalações necessárias para uma boa utilização das horas livres, fazendo-as benéficas e fecundas;

Quarto, estabelecer o vínculo entre estas diversas organizações por meio de uma rede circulatória que garanta os intercâmbios sem deixar de respeitar as prerrogativas de cada uma delas.

A cidade passa a ter como funções essenciais a habitação, o trabalho, o lazer, a circulação e tudo isso visando à qualidade de vida. Todas essas funções estão ligadas, principalmente, à forma de uso do solo apresentado, portanto, a propriedade urbana especial relevo. Os princípios do urbanismo moderno da Carta de Atenas foram superados, mas ainda assim deixaram claros algumas funções da cidade que, no entanto, não são mais consideradas como funções estanques.

No Brasil, o Movimento pela Reforma Urbana trouxe conceitos sociais e buscou mostrar diversos problemas que atingiam as cidades.

Essa realidade veio estampada em nossa Constituição Federal, que dedicou um capítulo à política urbana. O artigo 182 da Constituição Federal, assim está disposto.

**Art. 182** – A política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O artigo 182 da Constituição buscou estabelecer que a política urbana deve garantir o bem-estar de seus habitantes, isto é, a todos que vivem no território do município. Assim, entende-se que a função social da propriedade urbana estará cumprida no momento em que todas as funções forem plenamente executadas de forma coordenada e harmônica.

O bem estar será alcançado quando as funções da cidade antes elencadas forem cumpridas. Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana e a promoção da redução das desigualdades serão conseqüências, também, da funcionalização da propriedade. Quanto a previsão constitucional da função social da propriedade urbana, o § 2º do artigo 182 estabelece: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.



Diante de todo o exposto, não se pode deixar de afirmar que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as diretrizes do Plano Diretor<sup>60</sup>. Portanto, a Constituição Federal estabeleceu um novo instrumento para a efetivação daquela função. E por disposição constitucional, a competência para legislar a respeito de Direito Urbanístico é concorrente entre a União e os Estados (Artigo 24, I, CF) e aos municípios compete “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII, CF).

Cabe ressaltar que cada município, atendendo a sua vocação e peculiaridade, buscará a conformação mais adequada para ordenar o desenvolvimento da cidade agregando a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente.

As normas constitucionais a respeito da política urbana determinam o processo de planejamento urbano, com a finalidade de ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Assim importa registrar que a instituição de qualquer tipo de plano obriga ao atendimento dos princípios da legalidade e da igualdade<sup>61</sup>. Em outro giro, as normas do plano não podem beneficiar grupos ou interesses particulares, mas devem estar direcionadas e condicionadas a um tratamento igual para todos.

Conforme já ressaltado anteriormente, além das competências disciplinadas no artigo 30 da CF, o artigo 182 do mesmo diploma legal estabelece competência para a elaboração do plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Esta obrigatoriedade foi ampliada pelo Estatuto da Cidade, atingindo os municípios de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º, do artigo 182 da Constituição Federal, os municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e municípios inseridos na

---

<sup>60</sup> A Constituição Federal determinou a obrigatoriedade da instituição de plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes – artigo 182, § 1º, sendo esta obrigatoriedade ampliada pelo artigo 41 do Estatuto da Cidade para cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretenda utilizar instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

<sup>61</sup> A preocupação com a igualdade dos cidadãos, no que tange às questões urbanas, é verificada na diretriz IX do Estatuto da Cidade: Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] IX – justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.<sup>62</sup>

O Plano Diretor fixará política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. Deverá, também, legislar de modo a estabelecer a desconformidade do uso do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado com seu adequado aproveitamento, visando à aplicação das sanções disciplinares no parágrafo 4º, do artigo 182, cujos incisos são:

- I – parcelamento ou edificação compulsória;
- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo;
- III – desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.

Não há dúvida que o planejamento no âmbito municipal ganhou relevo e expressão, na medida em que é por meio do Plano Diretor que a ordenação e a utilização do solo serão estabelecidas, que a função social da propriedade urbana estará conformada e moldada. Destarte, que o princípio da função social da propriedade não está adstrito somente às normas do Plano Diretor. Assim, em decorrência do princípio da legalidade, para os casos sob comento, deverão existir leis municipais a regular a matéria.

Impende aqui registrar que a exclusão dos municípios com menos de vinte mil habitantes da obrigação de um planejamento apresenta proporções gigantescas, na medida em que se verificou, por meio do último senso, que a maioria das cidades brasileiras possui população inferior ao número determinado pela Constituição Federal. E estas não podem ficar a mercê dos desajustes provocados com o crescimento desordenado a que estarão submetidas quando alcançarem aquele mínimo definido.<sup>63</sup> Apesar de tal constatação, há o entendimento dos tribunais quanto à obrigatoriedade do plano diretor:

**Previsão de Plano Diretor e Autonomia dos Municípios:** STF – “Declarada a inconstitucionalidade do art. 195, capu, da Constituição do Estado do Amapá, que previa a obrigatoriedade de adoção de plano diretor, aprovado pela câmara municipal para os municípios com mais de cinco mil habitantes. Reconheceu-se, na espécie, a ofensa ao princípio da

---

<sup>62</sup> Estatuto da Cidade, 2001, artigo 41.

<sup>63</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, pp. 122-126.

autonomia dos Municípios (CF, art. 30, I e VIII), porquanto a referida norma rebaixaria o limite de população estabelecido no § 1º do art. 182 da CF”<sup>64</sup>

Com relação aos municípios com mais de vinte mil habitantes e outros casos enumerados no artigo 41, o Estatuto da Cidade determinou o prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor. A falta de cumprimento da regra estatuída leva o prefeito a incorrer, sem prejuízo da aplicação de outras sanções, em improbidade administrativa, de acordo com o artigo 52, inciso VII da Lei 10.257/2001.

Não obstante a previsão legal trazida pelo Estatuto da Cidade, tem-se que pelo descumprimento da obrigação estatal, tanto para municípios com mais de vinte mil habitantes ou aqueles com números inferior, haverá sanção para a municipalidade, haja vista a omissão legislativa. No que concerne ao fato de o Estado deixar de adotar medidas necessárias à realização concreta dos preceitos constitucionais, de modo a torná-los operantes e exequíveis, o STF já se pronunciou no sentido de que “o desrespeito à constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal como mediante inércia governamental” ADI nº 14588-MC, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 29 de Junho de 1996.

E por fim, com o Estatuto da Cidade, foi acrescentado o inciso III à Lei nº 7.347, de 24.07.1985, cabendo, portanto, ação civil pública em defesa da ordem urbanística. Convém lembrar que ordem urbanística é competência do município. Assim, municípios com vinte mil ou número inferior de habitantes poderão sofrer os efeitos da ação civil pública, que poderá ser proposta em caso de lesão ou ameaça de lesão e terá por objeto a condenação em perdas e danos ou no cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Concluí-se o presente tópico com afirmação de todo o arcabouço constitucional, deduzindo-se que o município deverá dar concreção ao princípio da função social da propriedade urbana, utilizando-se dos meios legais postos a sua disposição para alcançá-la, em especial através dos planos diretores locais. Os municípios com números de habitantes que não obrigue a planificação, inferior a vinte mil habitantes, poderão optar pela edição do plano diretor e com isto poderão utilizar-se dos instrumentais definidos no Estatuto da Cidade e das sanções estabelecidas no § 4º, do artigo 182 da Constituição Federal, ou

---

<sup>64</sup> STF – Pleno – Adin nº 826/AP – Rel. Min. Sydney Sanches, decisão: 17-9-1998. Informativo STF, nº 123.

poderão decidir por regular a matéria por outros instrumentos disponíveis não podendo valer-se dos instrumentais e sanções ali citadas<sup>65</sup>.

## 2.2 Uma análise sob o âmbito constitucional e do Estatuto da Cidade

O Projeto de Lei de nº 5.788/90, após onze anos e algumas alterações foi aprovado em 10 de julho de 2001 e transformado na Lei nº 10.257, onde veio traçar as diretrizes gerais para o ordenamento urbano. O Estatuto da Cidade juntamente com Leis de Processo Administrativo e Responsabilidade Fiscal, fazem parte de um processo de modificação e modernização da estrutura jurídica e administrativa do Brasil.

Como já afirmado, sem dúvida o Estatuto da Cidade assumiu como base de sua normatividade a parametrização da função social da propriedade, no sentido, de que utilizado de maneira adequada, poderá corrigir imensamente para a correção da exclusão social, ou seja, a busca da justiça social.

Deve-se esclarecer que as normas do estatuto formam um conjunto normativo intermediário, isto é, a implementação de vários institutos depende de leis posteriores,<sup>66</sup> ou seja, de normativa municipal que dará a especificidade e a territorialidade às normas urbanísticas.

Diante deste esclarecimento, afirma-se que a edição do plano diretor, de modo genérico, presta-se a: delimitar as áreas urbanas em que se poderá exigir o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; fixar o coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos para edificação; indicar áreas onde o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente – mediante outorga onerosa do uso do solo; delimitar áreas para incidência do direito de preempção; delimitar áreas para as operações consorciadas; definir áreas para a transferência do direito de construir. Para todos esses casos outras leis serão editadas para a especificação da delimitação de cada item, bem como para definir os casos de necessidade de estudo de impacto de vizinhança.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> PIRES, Lilian 2007. *Op. cit.*, p. 132.

<sup>66</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais – Comentários ao Estatuto da Cidade. In DALLARI, Adilson Abreu; FERAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.247/01*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 52.

<sup>67</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, pp. 134-135.

Conforme se depreende do próprio *nomen iuris* do instituto, os *instrumentos da política urbana* visam a dar aplicabilidade às diretrizes gerais constantes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, as quais se fundam basicamente no princípio da função social da propriedade, vale dizer, são instrumentos servíveis à aplicação dos princípios constitucionais, traduzidos nas citadas diretrizes gerais.

Pelo disposto no art. 1º da citada lei, conforme já tratado anteriormente, regulamenta o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com a instituição do Estatuto da Cidade, cuja definição está contida no bojo da própria lei, quando esta disciplina no parágrafo único de seu artigo 1º, *in verbis*:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.<sup>68</sup>

Deve-se esclarecer que as normas e disposições do Estatuto da Cidade, são normas de *ordem pública*, o que vale dizer, normas de observação e cumprimento compulsórios, inderrogáveis pela vontade de seus destinatários.

Outras características das normas contidas na citada lei são a restrição de seu objeto (*uso da propriedade urbana...*), ou seja, as propriedades rurais não são abrangidas por ela, e o estabelecimento expresso de sua finalidade (... *em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*), deixando claro que, qualquer interpretação de suas disposições deve ser norteadas por tais parâmetros.

Justifica-se a exclusão das áreas rurais (não urbanas), do objeto da lei, em razão do fato de que tais áreas apresentam características e necessidades diferentes das localizadas em zonas urbanas, vale dizer, predominantemente relacionadas a espaços para o cultivo e a produção agropecuária, sendo que, em razão da baixa densidade populacional, diminui sobremaneira a necessidade de implementar equipamentos urbanos, bem como instrumentos de ordenação das cidades.

Já restou verificado que a Constituição Federal foi a primeira a mencionar a expressão “plano diretor”. O artigo 182 da Constituição Federal deu as notas de seu regime jurídico e estabeleceu sua principal finalidade.

---

<sup>68</sup> Estatuto da Cidade, 2001, artigo 1º, parágrafo único.

Será analisado a partir de agora os parâmetros e conceito do plano diretor, no sentido de que a partir do texto constitucional, foram fixados determinados parâmetros para o plano diretor, dos quais: a) O instrumento jurídico apropriado para a edição do plano diretor é lei, decisão do Poder Legislativo e não tão-somente decisão do chefe do Executivo; b) O Plano consiste no instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e no mesmo artigo estabeleceu sua obrigatoriedade às cidades com mais de vinte mil habitantes; c) É o instrumento normativo que determina a função social da propriedade urbana; d) O Plano Diretor é condição para imposição de obrigações ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

A Constituição Federal determinou a principal finalidade do plano diretor, sem apresentar qualquer definição para o mesmo, de igual modo ocorreu com a edição do Estatuto da Cidade.

Dessa forma acolhe-se o conceito de Hely Lopes Meirelles<sup>69</sup>:

O plano diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo desejado pela comunidade local.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires<sup>70</sup> ensina:

O plano diretor é o instrumento de planificação urbana mais importante em nosso direito, pois ele determinará as exigências de ordenação da cidade, tendo por finalidade assegurar a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas dos cidadãos que habitam a urbe.

Conforme relatou-se no desenvolvimento do trabalho, a política urbana é um dos caminhos para a redução das desigualdades regionais e sociais, possuindo em seu centro a ordenação das cidades, cujo núcleo está adstrito ao cumprimento as função social da propriedade. Observando o artigo 182, parágrafo 2º da Constituição federal onde está explicitado o meio pela qual a propriedade urbana cumprirá sua função social, logo, há uma obrigação do Poder Público Municipal (Poder Executivo e Legislativo), editar o plano diretor. E em caso de descumprimento, a sanção pertinente, até a edição da Lei Federal

---

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 518.

<sup>70</sup> PIRES, Lilian, 2007. *Op. cit.*, p. 137.

10.257/01 – Estatuto da Cidade, era, tão somente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Agora, o artigo 50 da Cidade determinou que as cidades enquadradas nos incisos I e II do artigo 41 que não tenham plano aprovado na data da entrada em vigor da lei deverão fazê-lo no prazo de cinco anos. O descumprimento da determinação legal acarreta ao prefeito a tipificação de improbidade administrativa, por força do artigo 52, VII.

A edição do Estatuto da Cidade trouxe eficácia à determinação constitucional (artigo 182, parágrafo 1º), porque seu descumprimento implica uma sanção pontual. Logo, pode-se concluir que a edição do plano diretor deixa de ser critério de conveniência do administrador público, passando a se constituir em uma imposição legal. Deveras, o modo efetivo de exigir seu cumprimento veio estampado no artigo 52, inciso VII, da lei sob comento, implicando, pois, improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

O Estatuto da Cidade é um marco do processo de transformação e modernização da Administração Pública municipal, e tornou-se divisor na redefinição da função da propriedade em nossa sociedade. Suas repercussões sociais e na cultura urbanística foram fundamentais para se reescrever o planejamento urbano no Brasil, buscando atender de forma mais eficiente aos anseios da coletividade. Se bem utilizado, poderá vir a ser uma importante ferramenta para corrigir algumas das nossas graves mazelas urbanas.<sup>71</sup>

São trazidas pelo Estatuto da Cidade os parâmetros mínimos para a instituição de instrumentos urbanísticos pelos municípios. No capítulo seguinte, serão apresentados alguns instrumentos e a sua relação com o cumprimento da função social das propriedades urbanas.

---

<sup>71</sup> Wikipédia. Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Estatuto\\_da\\_Cidade](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estatuto_da_Cidade), acesso em outubro de 2008.

### Capítulo 3 – A APLICAÇÃO DO CONCEITO NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO URBANO

Como já mencionado, segundo a Constituição Federal de 1988, “a propriedade cumpre sua função social quanto atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.<sup>72</sup> O conceito da Função Social da Propriedade trazido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, em 2001, tem como um de seus papéis o de orientar a política urbana nacional, a elaboração dos planos diretores municipais e seus instrumentos.

Os municípios, na elaboração de seus planos diretores devem seguir as diretrizes gerais da política urbana contidas no Estatuto da Cidade, como “normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei.”<sup>73</sup>

Os instrumentos de planejamento urbano, contidos nos planos diretores, por sua vez, “devem determinar a medida desse equilíbrio – possível – entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano”<sup>74</sup>, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade. Portanto, a aplicação dos instrumentos, de forma sistemática, deve atender às diretrizes de garantir o direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática da cidade, o combate à retenção especulativa de imóvel urbano, a poluição e a degradação ambiental, a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, a regularização fundiária, dentre outras diretrizes previstas no artigo 2º.

O Estatuto da Cidade, ao definir os parâmetros para a política urbana dos municípios, exige um maior controle por parte dos administradores públicos dos processos que ocorrem nas cidades, visando uma utilização mais adequada dos imóveis urbanos aos propósitos do planejamento urbano. Para tanto, são definidos mecanismos – os instrumentos de política urbana. Como já afirmado, estes devem ser elaborados de acordo

---

<sup>72</sup> Constituição Federal, 1988, artigo. 182, § 2º.

<sup>73</sup> CÂMARA DE DEPUTADOS *et al.* *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* 3 ed.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, p. 31.

<sup>74</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.* Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 35.



com as diretrizes do Estatuto da Cidade, em vistas a, dentre outros objetivos, fazer cumprir o princípio da função social da propriedade urbana.

Caso o município utilize tais instrumentos de forma contrária às diretrizes da política urbana nacional, poderá ser movida ação judicial em “razão do pleno desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana”.<sup>75</sup> Como base no próprio Estatuto da Cidade, artigo 53<sup>76</sup>, entidades da sociedade civil podem impetrar ação civil pública contra agentes públicos ou privados, por considerar o não cumprimento da lei federal uma lesão à ordem urbanística, às funções sociais da cidade ou ao direito às cidades sustentáveis, possibilitando que as entidades da sociedade civil utilizem o instrumento da ação civil pública visando a responsabilizar os agentes públicos e privados pelo uso indevido dos instrumentos de política urbana que acarrete lesão às funções sociais da cidade a ao direito a cidades sustentáveis.<sup>77</sup>

A utilização desses instrumentos pelos municípios não é obrigatória; cada municipalidade deve verificar, dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, quais são os mais adequados para a realidade local. Através dos instrumentos urbanísticos, o poder municipal pode interferir diretamente no processo de desenvolvimento urbano e buscar minimizar as conseqüências do “padrão e a dinâmica dos mercados imobiliários produtivos formais, informais e, sobretudo, especulativos que, tal como operam hoje, têm determinado o processo crescente de exclusão social e segregação espacial nas cidades brasileiras.”<sup>78</sup>

Importa ressaltar que os instrumentos devem ter seus moldes definidos de forma combinada, funcionando como uma engrenagem para promover “não apenas a regulação

---

<sup>75</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005. *Op. cit.*, p. 31.

<sup>76</sup> O Artigo 53 altera o artigo 1º da Lei nº 7347/85, que é a lei de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Este artigo inclui na lei da ação civil pública a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos morais e patrimoniais à ordem urbanística. Esta ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

<sup>77</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>78</sup> FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In MATTOS, Liana Portilho (Org.) *Estatuto da Cidade Comentado – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 40.

normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente para induzir ativamente os rumos de tais processos”.<sup>79</sup>

O que dará a coerência à aplicação de instrumentos urbanísticos distintos em uma mesma área é uma estratégia de planejamento e gestão da cidade, que se revela nas leis urbanísticas e principalmente nos Planos Diretores locais, como principal lei do ordenamento urbano municipal. Portanto, a reforma das ordens jurídicas municipais devem ser promovidas com base nos princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade “de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social da propriedade e da cidade.”<sup>80</sup>

Dentre estes instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, foram selecionados alguns para um maior aprofundamento de sua relação com o conceito da função social da propriedade, a saber:

1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
2. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo
3. Usucapião Especial de Imóvel Urbano
4. Concessão de Direito Real de Uso
5. Zona Especial de Interesse Social

A seleção desses instrumentos é justificada pela função que têm estes de conferir à propriedade urbana um uso mais adequado para a população urbana, principalmente na direção do direito à moradia. Não que outros instrumentos também não mantenham relação com o princípio da função social da propriedade, mas estes foram destacados porque interferem de forma direta no uso da propriedade urbana, induzindo um uso mais apropriado aos interesses coletivos (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo), conferindo direitos de propriedade a habitantes de terras não utilizadas pelos proprietários (Usucapião Especial de Imóvel Urbano) ou garantindo áreas da cidade destinadas a

---

<sup>79</sup> FERNANDES, Edésio, 2002. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 41.

moradia de interesse social (Concessão de Direito Real de Uso e Zona Especial de Interesse Social).

A seguir, será apresentado cada um deles de forma mais detalhada, buscando indicar a relação da aplicação desses instrumentos com o cumprimento do princípio da função social da propriedade imóvel urbana.

### *3.1 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios*

A Constituição Federal de 1998 prevê os instrumentos do parcelamento ou edificação compulsórios no artigo 182, sendo sua previsão ampliada e disciplinada pelo Estatuto da Cidade com a introdução da utilização compulsória (artigo 5º). Tais instrumentos têm o propósito de evitar a retenção de terrenos urbanos ociosos ou utilizados inadequadamente, especialmente aqueles localizados em áreas dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Para Eduardo Bonquimpani, este instituto pode ser o “mais completo e o que mais diretamente atenuou os poderes da propriedade urbana.”<sup>81</sup> Apesar da interferência na propriedade privada, “a compulsoriedade do aproveitamento dos imóveis urbanos não afeta os caracteres da propriedade: direito absoluto, exclusivo e perpétuo.”<sup>82</sup> Através desse instrumento, o poder público determina ao proprietário de imóveis não utilizados ou subutilizados proporcionarem a utilização do imóvel segundo as definições do plano diretor.

O conceito do que seria um imóvel subutilizado é definido pelo Estatuto da Cidade como aquele imóvel cujo aproveitamento for inferior ao mínimo definido pelo plano diretor ou outra lei municipal dele decorrente<sup>83</sup>. Esse aproveitamento mínimo de um terreno tem relação com diversos fatores quantitativos e qualitativos de uma determinada zona da cidade, bem como o fator da localização. Por exemplo, as áreas centrais, em geral,

---

<sup>81</sup> BOQUIMPANI, Eduardo Gonçalves. Utilização Compulsória da Propriedade Urbana. In COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.) *Direito da Cidade. Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.199.

<sup>82</sup> Idem, p. 199.

<sup>83</sup> O Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, prevê a aplicação do instrumento no artigo 13 para os imóveis considerados subutilizados, ou seja, aqueles imóveis cuja área da edificação não tenha atingido o coeficiente mínimo de edificabilidade, preceito este também definido no artigo 146, no capítulo de uso e ocupação do solo.

possuem coeficientes de aproveitamento do solo<sup>84</sup> maiores do que as periferias urbanas. Ou seja, um terreno não edificado em área densamente povoada e com ampla demanda por moradia, ao qual não será destinada outra função que não o uso residencial está claramente em descumprimento com a função social determinada pelo plano diretor.

Para a aplicação do instrumento são necessários a sua previsão no plano diretor e a definição em lei da utilização indicada e das áreas urbanas para a sua aplicação.<sup>85</sup> As condições e os prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel deverão ser definidas em lei municipal específica, não devendo o prazo ser inferior a um ano, a partir da notificação para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para o início das obras.<sup>86</sup>

Finalizado o prazo, caso o proprietário não tenha cumprido a determinação do poder público de edificar, parcelar ou utilizar, poderá ser aplicado pelo Estado, como medida coercitiva, o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota, por um prazo máximo de cinco anos. Após o decurso desse prazo, é autorizado pela Constituição, art. 182, § 4º a desapropriação do imóvel, com o pagamento em títulos da dívida pública. Desapropriado o terreno, o Poder Público municipal poderá dar a destinação socialmente mais adequada para o imóvel, seguindo as orientações contidas no Plano Diretor.

Através desse instrumento, ao impelir que o proprietário promova a utilização, edificação ou parcelamento compulsório do imóvel, o poder público busca conferir maiores possibilidades de habitação para a população em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos, combatendo ações especulativas de retenção de terrenos em áreas centrais, bem como outras funções necessárias para a região onde o terreno está localizado.

O que rege, portanto, a aplicação desse instrumento urbanístico em relação ao princípio da função social da propriedade é a questão da impropriedade de um terreno vazio localizado em meio urbano provido de infra-estrutura. Nesses casos, a retenção de

---

<sup>84</sup> O coeficiente de aproveitamento é um índice urbanístico que corresponde ao número máximo de vezes que a superfície de um terreno pode converter-se por definição normativa em área construída, e se expressa como o quociente que resulta da divisão da área total construída pela área total do terreno.

<sup>85</sup> Estatuto da Cidade, 2001, artigo 42.

<sup>86</sup> Idem, artigo 5º, § 4º.

terrenos sem utilização serve a objetivos especulativos do proprietário do imóvel, em detrimento do bem coletivo.

### 3.2 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)<sup>87</sup> é previsto como um tributo de natureza real aplicado à terra e às edificações urbanas, cuja instituição é de competência municipal, conforme o artigo 156, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A função do IPTU é tipicamente fiscal, cujo objetivo é a arrecadação de recursos financeiros pelas entidades municipais.<sup>88</sup>

No entanto, esse tributo poderá ter um caráter extrafiscal, como previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 182, § 4º, inciso II. Segundo Hely Lopes Meirelles, a *extrafiscalidade* é

a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de política fiscal, isto é, de ação do governo para o atingimento de fins sociais, através da maior ou menor imposição tributárias. Pelas diferentes onerações pode-se estimular ou desestimular condutas dos contribuintes, visando sempre ao interesse público.<sup>89</sup>

O Imposto Predial e Territorial Progressivo no Tempo sobre imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados tem uma importância que é urbanística e social.<sup>90</sup> Não tem como objetivo aumentar a receita pública municipal, mas traz o propósito de induzir o proprietário da terra ociosa ou subutilizada em área urbana a dar à propriedade imóvel a utilização prevista (ou induzir determinado uso ou ocupação) pelo planejamento urbano ou pelos objetivos estabelecidos no plano diretor municipal, após declaratória de utilização, edificação ou parcelamento compulsórios, cujo proprietário não tenha cumprido uma dessas obrigações no prazo previsto em lei.

---

<sup>87</sup> Como nos ensina Hugo de Brito Machado, o IPTU “ se trata de um só, e não de dois impostos. (...) a separação nos parece inadmissível em qualquer caso. O imposto é sobre a propriedade imóvel, que abrange o terreno e as edificações no mesmo existentes.” MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 386-387.

<sup>88</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 387.

<sup>89</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 199.

<sup>90</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. Tributação extrafiscal no Ordenamento Urbano. In PESSOA, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981, p. 107.

Como previsto no artigo 182, § 4º da CRFB/1988 e pelo artigo 7º do Estatuto da Cidade, a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo faz parte de uma seqüência de procedimentos e atuações municipais que visam induzir a ocupação de terrenos vazios ou subutilizados localizados em áreas de urbanização ou ocupação prioritárias. Em paralelo a esse objetivo, através da progressividade das alíquotas do IPTU busca-se também reduzir o interesse econômico do proprietário na retenção da terra<sup>91</sup>, uma vez que, decorrido o prazo determinado em lei, o proprietário passa a pagar um valor maior do imposto, podendo até perdê-lo, ao fim do prazo, através de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A progressividade tributária em questão pode ser considerada uma forma de sanção, com o objetivo de promover a utilização de lotes localizados em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos para a utilização dos cidadãos, conforme o determinado pelos Planos Diretores municipais.

Cabe observar que outras formas de progressividade são previstas na Constituição Federal tais como a progressividade segundo o valor das propriedades<sup>92</sup>, e a progressividade em relação às alíquotas do imposto de acordo com a localização e o uso do imóvel.<sup>93</sup>

No entanto, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro somente é admitida a “progressividade extrafiscal, quando a propriedade não cumpre a sua função social”, ao considerar-se que os fatores de localização e área do imóvel já compõem a base de cálculo do valor venal do imóvel.<sup>94</sup>

Uma das principais idéias subjacentes à aplicação do IPTU Progressivo no Tempo é submissão dos direitos de propriedade à sua função social, garantida no artigo 2º do Estatuto da Cidade, traduzida como a subordinação dos direitos de propriedade ao uso efetivo da terra urbana. Tal interpretação está relacionada com os propósitos para utilização do solo urbano definidos pelo Plano Diretor.

---

<sup>91</sup> FURTADO, Fernanda e OLIVEIRA, Fabricio L. Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política. In CLICHEVSKY, Nora (Ed.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy, 2002, p. 17.

<sup>92</sup> Constituição Federal, 1988, artigo 156, § 1º, II.

<sup>93</sup> Idem, artigo 156, § 1º, I.

<sup>94</sup> Des. Carlos C. Lavigne de Lemos – Processo n. [2008.001.36936](http://www.tj.rj.gov.br), Julgamento: 01/10/2008 – Sétima Câmara Cível. Disponível em <http://www.tj.rj.gov.br>.

### 3.3 Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Usucapião é forma originária<sup>95</sup> de aquisição de propriedade imóvel pelo possuidor do imóvel (que é diferente do proprietário do imóvel) que tenha nele estabelecido sua moradia, sem oposição, durante um determinado tempo.

Nas palavras de Maria Helena Diniz, o usucapião

é um direito novo, autônomo, independente de qualquer ato negocial provindo de um possível proprietário, tanto assim que o transmitente da coisa objeto da usucapião não é antecessor, o primitivo proprietário, mas a autoridade judiciária que reconhece e declara por sentença a aquisição por usucapião. Pela usucapião o legislador permite que uma determinada situação de fato, que, sem ser molestada, se alongou por um certo intervalo de tempo previsto em lei, se transforme em uma situação jurídica, atribuindo-se assim juridicidade a situações fáticas que amadureceram com o tempo.<sup>96</sup>

A expressão “forma originária de aquisição” significa que o possuidor adquire a propriedade sem que haja outro sujeito que irá transmiti-la. Segundo Miguel Baldez, essa afirmação tem como conseqüência o entendimento de que a propriedade decorre da posse, nos termos da lei, e “não da ação de usucapião, que vale apenas para declarar e dar titulação a um direito já constituído.”<sup>97</sup>

Ou seja, preenchidos os requisitos legais cumulativamente - área urbana menor que 250m<sup>2</sup>, período superior a cinco anos, não oposição, utilização do imóvel para moradia, e inexistência de outra propriedade em nome do possuidor -, o possuidor terá adquirido o imóvel, independentemente da interposição de ação de usucapião e de título registrado de propriedade.<sup>98</sup>

Para o entendimento do usucapião, é necessário distinguir o conceito de posse do conceito de propriedade.

---

<sup>95</sup> Segundo Maria Helena Diniz (2004), “não há harmonia de entendimento doutrinário quanto a ser a usucapião um modo originário ou derivado de se adquirir a propriedade.” DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 4. Direito das coisas*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 159.

<sup>96</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 4. Direito das coisas*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 159-160.

<sup>97</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos Populares e Usucapião Especial Urbano*. Petrópolis: CDDH, 1991, p. 23.

<sup>98</sup> Idem, p. 23.

O direito burguês distingue, pois, posse de propriedade, e protege a posse para proteger a propriedade, levando sempre em conta que se alguém tem a posse provavelmente terá a propriedade, e que dar proteção abstrata à propriedade significa proteger concretamente a classe social que detém o monopólio de fato, real, dessa propriedade. Pois foi considerado um peso maior da propriedade em relação à posse que se adotou, com o objetivo de dar maior segurança àqueles que possuíam vastas extensões de terras sem regularização adequada, o instituto do usucapião, concebido no direito positivo brasileiro como um dos modos de aquisição de propriedade, mas que nada mais é que um mecanismo de transformação da posse em propriedade pelo decurso de determinado tempo.

...

A separação entre posse e propriedade surge quando, com o advento do capitalismo, a terra deixa de ser o elemento essencial da produção mas fica subjugada ao poder econômico pelo artifício do vínculo jurídico, ou relação de propriedade. Ora, se a propriedade já não pode ser vista e sentida na ligação direta do homem com a terra, se ela agora vai se representar através de um vínculo abstrato, que, por ser invisível, ninguém vê ou toca, se é apenas uma invisível relação de dominação, torna-se indispensável, na ótica de quem mantém à distância seu poder sobre a terra, desenvolver uma teoria renovada sobre a posse, para, descrevendo-a como aparência de propriedade, protegê-la e, por isso, antecipar, na proteção que lhe dá, a proteção da própria propriedade, e garantir a dominação sobre a terra acumulada e monopolizada pelas camadas possuidoras da sociedade.<sup>99</sup>

Compreendida a diferença entre a posse e a propriedade e os interesses defendidos através desses institutos, passe-se agora à distinção entre as formas de usucapião.

No perímetro urbano, a ação de usucapião pode se dar de duas formas: individual ou coletivamente. O Usucapião especial de imóvel urbano (individual) é forma de aquisição de domínio da propriedade imóvel urbana mediante posse de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizada para moradia, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.<sup>100</sup>

No caso da modalidade coletiva, há a especificidade que a área seja utilizada sem oposição para moradia por população de baixa renda, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, também sob a condição de que estes não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> BALDEZ, Miguel, 1991. *Op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>100</sup> Estatuto da Cidade, 2001, artigo 9º e Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, artigo 183.

<sup>101</sup> Estatuto da Cidade, 2001, artigo 10.



Anteriormente ao Estatuto da Cidade, com a inclusão do usucapião coletivo na normativa brasileira, a posse de uma determinada área por um grupo de famílias já havia sido reconhecido os vários Tribunais, chamado de direito de composesse.<sup>102</sup> A regulamentação do usucapião coletivo pelo Estatuto da Cidade veio para preencher uma lacuna na previsão constitucional do instrumento para os casos de terrenos ocupados por várias famílias, que não dispunham de um instrumento para regularizar sua moradia em termos de direito de propriedade.

O instituto do usucapião especial urbano “envolve uma discussão em torno da apropriação da terra, seu uso e seu mau-uso” e a garantia à função social da propriedade. Para Baldez “a garantia à função social da propriedade reforça o conceito de estado de necessidade social, que justifica as ocupações coletivas, e contribui para ampliar a compreensão da natureza do usucapião especial urbano.”<sup>103</sup>

Dessa forma, o usucapião garante a segurança jurídica do possuidor ao conferir-lhe o direito à propriedade do imóvel que ocupa. A legitimidade social do instituto está no fato de que o proprietário não conferiu o uso devido ao imóvel, enquanto há uma forte demanda da população por moradia nas cidades brasileiras. Segundo Venosa, “o instituto do usucapião é o veículo perfeito para conciliar o interesse individual e o interesse coletivo na propriedade. [...] A finalidade do usucapião é justamente atribuir o bem a quem dele utilmente se serve para moradia ou exploração econômica.”<sup>104</sup>

### *3.4 Concessão de Direito Real de Uso*

A Concessão de Direito Real de Uso foi instituída pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Segundo o artigo 7º da referida lei, este instituto “é o contrato pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, remuneradamente ou não, para fins específicos de

---

<sup>102</sup> BALDEZ, Miguel, 1991. *Op. cit.*, p. 24

<sup>103</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>104</sup> VENOSA, Silvio de Salvo, 2002. *Op. cit.*, p.155.

urbanização, industrialização, edificação, cultivo da térrea ou outra utilização de interesse social.”<sup>105</sup>

Como um direito real, a transferência do domínio útil que se dá através da Concessão de Direito Real de Uso submete-se às normas gerais dos direitos real, sendo assim transferido por ato inter-vivos ou *causa mortis*.

Ainda por esta natureza, extingue-se pelo descumprimento das cláusulas resolutórias pactuados no contrato ou termo, inclusive – e principalmente – aquelas relacionadas a um eventual desvio de finalidade. É regra geral a resolução de ajuste sem a indenização de benfeitorias realizadas pelo concessionário.

Assim ensina Ricardo Pereira Lira:

De fato, a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que este a exerça conforme sua destinação. A concessão de uso de bem público tem natureza jurídica, portanto, de contrato de direito público, oneroso ou gratuito, cumulativo e realizado *intuitu personae*. Poderá ser utilizada na transferência de domínio útil de qualquer bem público, desde que atendidos a regra geral de observância do interesse público e os demais requisitos legais. Sendo um ato discricionário da Administração, prescinde de autorização legislativa. A Concessão de Direito Real de Uso, ao contrário, tem como objeto “terrenos” exclusivamente. [...]Assim, ultrapassa a figura do concessionário para – conservando a propriedade como o concedente – transferir os direitos de uso a terceiros, bem como os direitos relativos à disposição do bem, segundo critérios firmados. Todavia, a mera concessão de uso pode ser utilizada como contrato administrativo, entre o Poder Público e o possuidor, até que, pela autorização legislativa, seja possível a transferência de domínio.<sup>106</sup>

A Concessão de Direito Real de Uso poderá ser constituída por instrumento público ou particular, celebrado entre o concedente (proprietário) e concessionário (posseiro). Nos termos do artigo 7º, § 1º do Decreto-lei nº 271/67, também poderá ser constituído através de simples termo administrativo, sendo inscrito e cancelado em livro especial.”<sup>107</sup>

São condições precípua para a concretização da Concessão do Direito Real de Uso a autorização legislativa, a avaliação prévia e a licitação, na modalidade de concorrência,

---

<sup>105</sup> LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.) *Direito da Cidade. Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 7.

<sup>106</sup> Idem, p. 187.

<sup>107</sup> Ibidem, p. 186.

sendo estas duas últimas condições dispensadas nas hipóteses de concessões destinadas à habitação popular, conforme o disposto no artigo 17, I, “f”, da Lei Federal nº 8.666 de 1993, com redação dada pela Lei Federal nº 8.883 de 1994.<sup>108</sup>

O instrumento que seria denominado *Concessão de uso especial para fins de moradia* teve os respectivos artigos vetados quando da aprovação do Estatuto da Cidade. No entanto, a Medida Provisória nº 2.220 reconheceu, em condições específicas, o direito subjetivo dos ocupantes dos imóveis de propriedade pública – seja ela municipal, estadual ou federal – e não apenas como uma prerrogativa da Administração Pública. Ainda, a Medida Provisória estabelece no artigo 5º as situações em que o poder público poderá assegurar tal direito em outras áreas mais apropriadas.

Cabe anotar que a *Concessão de uso especial para fins de moradia* não se confunde com o instituto que trata o Decreto-lei 271/67. No decreto, é prevista a concessão de uso de terreno público, mediante autorização legislativa, para fins de interesse social. Neste caso, o direito é concedido mediante contrato celebrado entre o Poder Público e o interessado. Como os demais direitos sobre coisa alheia, é resolúvel e pode ser transmitido *inter vivos* ou *causa mortis*.<sup>109</sup>

Por sua vez, o direito real de uso que trata a Medida Provisória nº 2.220, “não depende de anuência da Administração, mas sim do decurso do tempo, chegando a caracterizar forma de prescrição aquisitiva<sup>110</sup> do direito de uso sobre o imóvel público.”<sup>111</sup> Por essa semelhança, os requisitos da concessão de uso especial são semelhantes aos da usucapião especial de imóvel urbano, prevista na Constituição Federal (art. 183) e no

---

<sup>108</sup> “Anteriormente, discutia-se a possibilidade e até a necessidade do registro deste direito no Cartório de Registro de Imóveis. Face à sua redação, a constituição do direito real de uso pela CDRU foi objeto de divergência entre aplicadores do direito. A questão central residia na dúvida quanto à necessidade de registro cartorário da CDRU. Verificada a necessidade de registro, caberia ser definido, então, qual o “livro especial” para sua inscrição e cancelamento, mencionado no Decreto-lei. Hoje, estão superadas essas dúvidas”. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, *Op. cit.*, p. 186.

<sup>109</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 294 *apud* HORBACH, Carlos Bastide. Dos instrumentos da política urbana. In MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 150.

<sup>110</sup> Cabe destacar que há uma discussão acerca da imprescritibilidade dos bens públicos. Dentre os autores que fazem críticas à constitucionalidade da concessão de uso especial para fins de moradia está Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Odete Medauar.

<sup>111</sup> HORBACH, Carlos Bastide. Dos instrumentos da política urbana. In MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 150.

Estatuto da Cidade (art. 9º), diferenciando-se deste instituto por tratar-se de imóvel público.

Também é prevista a modalidade coletiva da concessão de uso especial de imóvel urbano (art. 2º da Medida Provisória nº 2.220/2001), nos mesmos moldes da usucapião especial coletiva de imóvel urbano, analisada anteriormente, podendo ser concedido o direito de uso a população que ocupe imóvel público com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados. Importa ressaltar que é causa de extinção da concessão o concessionário dar destinação diversa de moradia ou adquirir outro imóvel.

Segundo Horbach, a concessão de uso especial, “trata-se, realmente, de uma usucapião do direito de uso sobre bens públicos, o que resta ainda mais evidente quando são percebidas, [...] as semelhanças do tratamento normativo da usucapião e da concessão de uso especial para fins de moradia.”<sup>112</sup>

Portanto, a vinculação desse instrumento com o princípio da função social da propriedade urbana tem a mesma relação que o instituto do usucapião, tratado no tópico anterior,

### *3.5 Zonas Especiais de Interesse Social*

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) trazem a idéia da função social da cidade ao garantir uma parcela do solo da cidade para as populações de baixa renda. Essas áreas são, portanto, destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, e têm como objetivo incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina – favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiços) – à cidade legal.<sup>113</sup>

Através desse instrumento urbanístico é reconhecida a diversidade da forma de ocupação do território, além de proporcionar a construção de uma legalidade às áreas de ocupação informal da cidade, reconhecendo um padrão urbanístico diferenciado para essas áreas.

---

<sup>112</sup> HORBACH, Carlos Bastide, 2004. *Op. cit.*, p. 153.

<sup>113</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006. *Op. cit.*, p. 189.

Para Edésio Fernandes, “a criação de zonas residenciais especiais para fins de moradia social dentro da lei de zoneamento municipal tem sido considerada um grande avanço no sentido de que permite redefinir em parte, ou pelo menos minimizar, a dinâmica do mercado imobiliário, assim garantindo espaços no território da cidade para os grupos pobres.”<sup>114</sup>

A instituição de uma ZEIS tem como objetivos:

permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos nos locais em que antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população; regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois em se reduzindo as diferenças de qualidade entre padrões de ocupação, reduzem-se também as diferenças de preços entre terras; introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos; aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso, muitas vezes, como bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser vistos como favores, e passam a ser obrigações do poder público; aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.<sup>115</sup>

Estas áreas especiais do zoneamento urbano podem ser classificadas segundo características específicas de uso e ocupação do solo.

A primeira característica que pode ter uma determinada da cidade para ser incluída em uma ZEIS “diz respeito aos terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra.”<sup>116</sup>

Outro fator para tal inclusão da área em uma ZEIS “diz respeito aos loteamentos irregulares que têm, por suas características, interesse público em se promover a regularização jurídica do parcelamento, a complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como a recuperação ambiental.”<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> FERNANDES, Edésio, 2002. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>115</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006. *Op. cit.*, p.156.

<sup>116</sup> *Idem*, p.189.

<sup>117</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006. *Op. cit.*, p.189.

Uma terceira espécie trata dos terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social. Através desse instrumento, o poder público “visa concretizar o atendimento da função social da propriedade, destinando uma parte dos terrenos urbanos que estão sem destinação social para implantação de programas habitacionais de interesse social.”<sup>118</sup>

Podendo ser criada pelo Plano Diretor, a quarta espécie de ZEIS compreende as “áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde haja interesse público de se promover programas habitacionais destinados prontamente à população de baixa renda moradora da região.”<sup>119</sup>

Vistas as situações em que podem ser criadas as ZEIS, percebe-se que o poder público tem a intenção, através da instituição de uma ZEIS, garantir melhores condições para o acesso à moradia para a população de baixa renda, seja promovendo melhorias em infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, regulando a posse ou desenvolvendo, nessas áreas, programas habitacionais específicos.

Para que seja atendida a função social da propriedade urbana, os imóveis ocupados pela comunidade de baixa renda e localizados em áreas definidas como Zonas de Especial Interesse Social, devem ser destinados a utilização habitacional de interesse social.

---

<sup>118</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006. *Op. cit.*, p.190.

<sup>119</sup> *Idem*, p.190.

## CONCLUSÕES

Restou verificado que as constituições brasileiras, desde a Constituição Imperial de 1824, sempre garantiram o direito de propriedade. A visão constitucional do direito de propriedade sempre foi a de um direito absoluto, embora já se falasse em função social da propriedade.

No final do século XIX eclodiram questionamentos relativos à exploração do homem pelo próprio homem, bem como com relação à propriedade. A partir daí a idéia de condicionar o direito de propriedade com vistas à consecução do bem comum. Assim, o entendimento de que a propriedade deve atender a função social ganhou robustez e espalhou-se pelas constituições nascentes do século XX.

A Constituição Federal de 1988 colocou a propriedade vinculada à função social assegurada como direito individual (art. 5º, incisos XXII e XXIII) e como instituição de ordem econômica (art. 170, incisos II e III), conceito que foi incorporado pelas recentes alterações em nosso código civil.

Em relação à propriedade urbana, a função social será aferida pela sua compatibilidade como o plano diretor do município.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10/07/2001 é diploma que nasceu dentro do novo espírito jurídico de publicização do direito privado, de forma a minimizar a dicotomia entre direito público - direito privado.

O espírito tendencioso da finalidade da propriedade é tão forte que até os bens públicos não fogem à regra. Hoje, os bens públicos dominiais seguem a regra das propriedades privadas, perdendo inclusive a característica de inalienabilidade. O Novo Código Civil de 2002 adequou-se às diretrizes constitucionais e inovou inteiramente o capítulo dos direitos reais.

O Estatuto da Cidade só pode ser interpretado com vista ao contido no art. 182, § 4º, da Constituição, as sanções, disciplinadas por lei com respaldo constitucional, podendo até chegar à expropriação. A desapropriação urbana e ordenada como sanção como pena pode ser um veículo eficaz na condução da política do meio ambiente urbano.

Não se pode olvidar em matéria de direito urbanístico, devem os municípios, dentro da sua competência para legislar, elaborando o seu plano diretor, observar as regras da Constituição, da União (leis federais) e dos Estados (leis estaduais), em razão da competência concorrente, cabendo aos municípios legislar sobre o direito local, exclusivamente em matéria de planejamento e gestão urbanas.

A constituição federal determinou que a função social da propriedade urbana fosse delineada por meio do plano diretor (artigo, 182, parágrafo 2º), bem como estabeleceu as sanções em caso de seu descumprimento (art. 182, parágrafo 4º). E não se pode olvidar que o plano diretor foi elevado a categoria de instrumento jurídico necessário a implementação das políticas urbanas, bem como o mecanismo que delineou a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar a política urbana nacional e os instrumentos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição federal. Referida legislação trouxe os contornos jurídicos e os reflexos concretos do planejamento urbano, determinando parâmetros para os planos diretores municipais. Diante de toda a colocação exposta no decorrer do trabalho afirma-se que o Estado e sociedade, utilizando-se de todo o arcabouço jurídico colocado à disposição, têm o compromisso de fazer valer o princípio da função social da propriedade urbana como um dos meios de cumprir os objetivos estampados no artigo 3º da Constituição Federal.

Alguns instrumentos urbanísticos – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo, Usucapião Especial de Imóvel urbano, Concessão de Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social – interferem mais diretamente sobre o uso da propriedade urbana, em prol do cumprimento da função social da propriedade.

Não obstante as diversas formas de propriedade, o fenômeno urbano acarretou um crescimento desordenado nas cidades e afetou a qualidade de vida nos espaços urbanos. Surgiu assim, grande preocupação e atenção com a busca da qualidade de vida nas cidades. É nesse sentido que os Tribunais têm enfrentado e discutido o princípio da função social da propriedade, na maioria dos casos, no sentido de alertar o Poder Público para o fato de que providências urgentes devem ser tomadas para amenizar os erros decorrentes da urbanização descontrolada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. Tributação extrafiscal no Ordenamento Urbano. In PESSOA, Álvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981. pp. 107-125.

ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. In *Revista de direito administrativo*, v.1, n. 217. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. pp. 55-66

\_\_\_\_\_. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático. In *Revista de direito administrativo*, v.1, n. 217. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. pp. 55-66

ARAÚJO, Fabio Caldas de. *Usucapião no Âmbito Material e Processual*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. pp. 5 -31.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos Populares e Usucapião Especial Urbano*. Petrópolis: CDDH, 1991.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público*, v. 20, n° 84, São Paulo, 1984.

\_\_\_\_\_. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, n° 57/58, jan./jul., São Paulo, 1981,

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOQUIMPANI, Eduardo Gonçalves. Utilização Compulsória da Propriedade Urbana. In COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.) *Direito da Cidade. Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. pp. 179-228.

CÂMARA DE DEPUTADOS *et al.* *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Instrumentos de política urbana frente à questão habitacional, Seminário de trabalho sobre política habitacional na grande metrópole*, Fundap, São Paulo, 1985.

\_\_\_\_\_. O plano diretor como ferramenta democrática da ordenação das cidades. *Seminário sobre o Plano Diretor a partir da Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo, FAU/USP, 1989.

CARRAZZA, Roque. *Curso de direito constitucional tributário*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2005.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. *A doutrina da função social da propriedade no Direito Agrário*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1669>. Acesso em outubro de 2008.

DAIBERT. *Direito das Coisas*. São Paulo: Forense, 1979.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DI SARNO, Daniela Libório. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10257/01*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro, 4 v: Direito das coisas*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Cone, 1996.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In MATTOS, Liana Portilho (Org.) *Estatuto da Cidade Comentado – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. pp. 31-64.

\_\_\_\_\_. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. pp. 11-52.

FONTES, André Ricardo Cruz. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 439.

FURTADO, Fernanda e OLIVEIRA, Fabricio L. Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política. In CLICHEVSKY, Nora (Ed.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy, 2002. pp. 13-46.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime de propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.

GONDINHO, André Osório. Função Social da Propriedade. In TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. pp. 397-433.

GRAU, Eros R. *Questões sobre o plano diretor*. Faculdade de Direito - USP, São Paulo, 1990. (mimeo)

\_\_\_\_\_. *A ordem econômica da Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 1642.

HOBBSAWN, Eric J. *A era das revoluções*. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Enchel. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HORBACH, Carlos Bastide. Dos instrumentos da política urbana. In MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. pp. 121-162.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In COUTINHO, Ronaldo e BONIZZATO, Luigi (Coord.) *Direito da Cidade. Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no espaço Social Urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. pp. 179-228.

\_\_\_\_\_. *Direito a moradia, cidadania e o estatuto da cidade*. Revista trimestral de direito civil. V. 12 (outubro/dezembro 2002) Rio de Janeiro: Padma, 2002.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Tradução de Anoar dAiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril, 1983.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil. Direito das Coisas*. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARKY, Thomas. *Curso Elementar de Direito Romano*. 6 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1992.

MARTINS, Rodrigo Baptista. *A propriedade e a ética do capitalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1946*, v. I. São Paulo: Freitas Bastos, 1954.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando D. M. (Coord.). *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, v. IV. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *O que é a Propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. [1840]

REZENDE, Astolpho. *A posse e sua Proteção*. 2 ed. São Paulo: Lejus, 2000.

REZENDE, Vera F. Rediscutindo a política urbana: a propósito do Estatuto da Cidade. In Thereza C. Santos (Ed.) *Dinâmicas Territoriais, tendências e desafios do Brasil contemporâneo*. Brasília: CIORD-AAP- ABM, 2001.

\_\_\_\_\_. *Planejamento e Política Fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 1995.

RICCITELLI, Antônio. *Função Social da Propriedade*. Disponível em <http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=373>. Acesso em outubro de 2008.

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. 1762

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Ana A. e Saule Jr., Nelson. *A cidade faz a sua constituição*. São Paulo: Pólis, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_ *Direito urbanístico brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_ *Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais – Comentários ao Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.247/01*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 306, p. 73-78, abr./jun. 1989.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Direitos Reais*, v. 5. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.