

## Função socioambiental da propriedade

*Environmental and  
social role of property*

Fabianne Manhães Maciel\*

**Resumo:** A concepção de propriedade sofreu inúmeras mudanças e influências ao longo da história dos vários povos, desde a Antiguidade, decorrendo diretamente da organização política adotada. Ao preconizar que a propriedade atenderá à sua função social, verifica-se a preocupação do legislador em assegurar a plenitude desse direito. Diante disso, foi editado o Estatuto da Cidade, que tem como finalidade democratizar as funções sociais da cidade em prol dos habitantes, bem como evidenciar o liame entre direitos e restrições impostas a particulares e ao Poder Público, pela aplicação de instrumento de políticas urbanas. A evolução legal e social, com a edição de leis específicas destinadas a proteger a propriedade e seu âmbito de aproveitamento ultrapassam os limites do referido direito, estendendo-se ao precípua dos fundamentos constitucionais: a dignidade da pessoa humana, de forma concludente e atingindo a acreditada justiça social.

**Palavras-chave:** Propriedade. Função socioambiental. Dignidade. Justiça social.

**Abstract:** The design has undergone numerous changes of ownership and influences throughout the history of the various peoples, since antiquity, stemming directly from the organization adopted policy. By recommending that the property will meet its social function, there is the concern of the legislature to ensure the fulfillment of this right. Given this, it was edited the City Statute, which aims to democratize the social functions of the city towards the inhabitants, as well as

\* (UERJ, RJ, Brasil). Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora universitária. Advogada.

highlight the link between rights and restrictions imposed on private and government, through the application of policy instrument urban. The legal and social developments, as with the issue of specific laws designed to protect property, and its scope of use beyond the limits of this right, extending to preciput constitutional foundations of the Dignity of the Human Person, conclusively reaching the accredited social justice.

**Keywords:** Property. Civil environmental and social. Dignity. Social justice.

## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura ao cidadão o direito de propriedade, estabelecendo como exigência o atendimento de sua inafastável função social, sendo essa uma imposição jurídica que, uma vez dissociada de sua aptidão natural, desconfigura o motivo que legitima a garantia e a declaração da propriedade, constituindo abuso de direito.

Para a promoção do controle do desenvolvimento urbano, pela formulação de políticas de ordenamento territorial, foi concedido ao Poder Público municipal determinar a circunspeção do equilíbrio entre os direitos e interesses individuais e coletivos em relação à destinação dada ao solo urbano.

Nesse contexto, novos instrumentos jurídicos de política urbana têm sido implementados em conformidade com o dinamismo social, dentre os quais pode-se destacar o Estatuto da Cidade, que, acrescido às normas constitucionais preexistentes e pertinentes à política urbana, efetivará a democratização das funções sociais da cidade em benefício de seus habitantes, propiciando condições razoáveis de habitação, trabalho e lazer.

A execução de tais instrumentos, aditados à efetivação das reformas das ordens jurídicas municipais, impulsiona a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, democratizando a legalização plena de uma recente ordem jurídico-urbanística de cunho social, que tem por objeto a regulamentação do Direito Urbanístico trazida pela Constituição Federal de 1988, referente ao solo (extensão/espaço) da cidade, sanando pela Lei 10.257/2001 a ausência de norma que garantisse sua eficácia.

Diante da inovação urbanística indaga-se: Quais são os instrumentos de implementação da política urbana em face do Estatuto da Cidade? Qual é o grau de eficácia da função social da propriedade considerando os

direitos de Primeira geração? Qual é o contexto histórico-jurídico ensejador da propriedade e de sua funcionalização? Tais indagações são essenciais para a compreensão do *deficit* de civilidade do País, a fim de demonstrar que, com o apropriado planejamento e a correta institucionalização da função social, a adequação aos interesses econômicos, sociais e ambientais, se dará de forma condizente com os almejados pela Carta Magna.

A pesquisa é relevante no âmbito social, uma vez que visa a revelar aspectos de democratização do solo urbano e sob a ótica jurídica é também de suma importância, eis que tem por escopo demonstrar aspectos materiais da efetiva utilização do solo.

A análise do tema realiza-se via doutrina nacional referente à matéria constitucional de forma ampla, bem como por meio de obras específicas. Além desses instrumentos de pesquisa, opta-se, também, em trazer um apanhado histórico com o objetivo de facilitar o entendimento, detectando as evoluções histórico-jurídicas constantes do tema, posto que o direito à propriedade sofreu mutações, tolerando-se limites quando conflitante com a ausência do atendimento de sua função social, mitigando direitos individuais em prol do bem coletivo, redimensionando um direito antes tido como absoluto.

## **1 Desenvolvimento**

A concepção de propriedade sofreu inúmeras mudanças e influências ao longo da história dos vários povos, desde a Antiguidade, decorrendo diretamente da organização política.

Nas sociedades primitivas, precedentes ao período romano, existia propriedade privada exclusivamente para coisas móveis, restrita a objetos de pouca monta e de caráter pessoal. O solo pertencia a toda a sociedade, aos membros das tribos e às famílias, não havendo imponência concernente a um senhor ou a um líder soberano. A propriedade coletiva primitiva foi inexoravelmente o marco introdutório que deu origem à função social da propriedade nos tempos primevos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 138.

Essa conjuntura se justifica pelas convenções e circunstâncias de vida dos indivíduos que figuravam socialmente naquele tempo. Os povos primitivos que não se contactaram com a civilização, sustentam ainda hoje, a mesma estrutura organizacional. Os homens vivem unicamente da caça, da pesca e de frutos silvestres, utilizando-se do solo de forma conjunta pela família e tribo, não provindo oposição de interesses relacionados à apropriação do solo, sendo inconcebível sua utilização individual e privativa. Desprovidos ou escassos os recursos naturais do território, o grupo social transferia-se para outras terras, em busca da garantia de sua subsistência, não estando, portanto, o indivíduo cativo ao solo. Dessa forma, inexistia noção de utilização exclusiva de bem imóvel. No transcurso histórico, o constante emprego da mesma terra pelos mesmos povos passa a atrelar o homem à terra que a utiliza e habita, ex-surgindo a compreensão de propriedade coletiva e, logo após, de propriedade individual.<sup>2</sup>

É complexo determinar o instante do surgimento, na sociedade romana, da forma inicial de propriedade territorial, posto que não existe ciência de registros claros na antiga Roma que possibilitem tal precisão. O conceito de propriedade imobiliária individual emergiu na época da Lei das XII Tábuas, conforme algumas fontes. Durante essa fase do Direito romano, o homem recebia um *quantum* de terra com o fim de cultivo, porém, uma vez concluída a safra, a terra regressava ao coletivo. Gradativamente, estabeleceu-se a tradição de outorgar sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Assim, o *pater familias* acomodava-se, edificava sua moradia e habitava com seus familiares e escravos.

Desse modo, efetivou-se no chiste romano a propriedade individual perpétua. A Lei das XII Tábuas determinou o conceito jurídico do *ius utendi, fruendi et abutendi*, considerando-se o império sobre a terra de forma irrestrita. Nos primeiros séculos da história romana, somente se tolerava o *dominium ex jure quiritium*, propriedade contraída privativamente sob formas pré-concebidas. Somente na era clássica, o Direito romano admitiu exorbitância no uso do direito de propriedade e sua admoestação.

---

<sup>2</sup> WALD, Arnaldo. *Curso de Direito Civil brasileiro: direitos das coisas*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 120.

As propriedades grega e romana acoplavam-se a duas instituições distintas: à religião e à família. A propriedade privada aproximava-se da religião, e essa, da família, pela cultuação dos ancestrais, os deuses lares.<sup>3</sup>

A morada da família, local de realização de culto, está estreitamente ligada à propriedade do solo onde se fixam, e ao local onde também frequentam os deuses, estando situados o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o munem sob o domínio do *pater*. Daí surge a acepção sagrada que se confere à casa e ao lar. Os deuses eram pertencentes apenas a uma família e ao seu respectivo lar. Logo, pode-se afirmar que a religião foi o garantidor da propriedade, primeiramente, sendo essa protegida pelos deuses domésticos.<sup>4</sup>

A percepção romana de propriedade é propagada pelos hermeneutas para a cultura jurídica da Europa continental.

Na Idade Média, o território transformou-se em sinônimo de poder, perdendo a propriedade os caracteres individual e exclusivista, sendo alterados os conceitos jurídicos. Os vassalos eram servos dos senhores; não eram donos do solo.

O Direito Canônico infundiu a opinião de que o homem está capacitado a contrair bens, pois a propriedade privada é garantia de liberdade individual. Entretanto, por influência de Santo Agostinho e de Santo Tomás de Aquino, doutrinou-se que a propriedade privada era inerente à própria natureza humana, devendo, no entanto, utilizá-la com justeza.<sup>5</sup>

A escola do Direito Natural, na constância do século XVIII, passou a alterar leis que definissem a propriedade, a Revolução Francesa acolheu o conceito romano. O Código Napoleônico, conseqüentemente, balizou a notável noção extremamente individualista do instituto do art. 544: “A propriedade é direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos.” Esse código e as opiniões da Revolução refletiram em todos os ordenamentos que se moldaram no Código Civil francês, englobando a maioria dos códigos latino-americanos.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. *Discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 37.

<sup>4</sup> GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 42.

<sup>5</sup> GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 71.

<sup>6</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 159.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 17, assevera a propriedade como direito inviolável.<sup>7</sup>

Esse exacerbado individualismo perde força no curso do século XIX pela revolução, o desenvolvimento industrial e os princípios socializantes, quando se passou a ansiar por um sentido social para a propriedade.

A Constituição de 1824, manifestamente liberal, em seu art. 179, inc. XXII, preceituava: “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.”<sup>8</sup>

A Constituição da República do Brasil de 1891, em termos análogos, assegurou o direito de propriedade, caracterizado pelo individualismo, em seu art. 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

A inovadora Constituição de 1934 afirmou de maneira indireta a função social da propriedade, ao dispor em seu art. 113, § 17, ser assegurado 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 mediante prévia e justa indenização”.<sup>9</sup>

O texto da Constituição de 1937 revelou um retrocesso em relação ao antecedente. Garantiu apenas o direito de propriedade, art. 122, n. 14, fazendo vaga referência que seu conteúdo e limites seriam estabelecidos em leis que regulassem seu exercício, não mencionando os interesses social e coletivo.

A Constituição de 1946, diante da omissão no texto da Carta anterior, definiu expressamente, no art. 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A Lei poderá, com observância do disposto no art. 146, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> “Art. 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de prévia e justa indenização.”

<sup>8</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 138.

<sup>9</sup> CORTIANO JÚNIOR, op. cit., p. 37.

<sup>10</sup> VENOSA, op. cit.

No entender de Mello, o disposto na Constituição de 1946 compõe um “marco jurídico, porque prevê a desapropriação por interesse social e, sobretudo, aponta um norte à legislação infraconstitucional, no sentido de assegurar a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade”.<sup>11</sup>

Essa ordem constitucional proporcionou a elaboração de legislação operativa, atentando ao princípio da propriedade, dirigido ao bem-estar social. Originou-se no ordenamento jurídico pátrio uma exigência positiva e não só um dever de abstenção do proprietário. Foi introduzido no Direito Positivo um direito/dever.<sup>12</sup>

Inobstante o momento político de geração das Constituições de 1967 e 1969, ambas registraram explicitamente como objetivo da ordem social alcançar o princípio da função social da propriedade, art. 160, inciso III. A propriedade assumiu uma posição de proeminência, estando prevista no art. 153 como direito inviolável da pessoa humana, conjuntamente com o direito à vida, à liberdade e à segurança.

Na esfera civilista, o Código Civil de 1916 adotou o molde de propriedade constituído pelo Código Napoleônico, evidenciado pelo individualismo e patrimonialismo. O art. 524 do Código Histórico, reproduzindo a filosofia da camada senhorial, que o fez organizá-lo como um reflexo de suas ações e sentimentos, conforme a percepção que tinham da sociedade no seu idealismo.<sup>13</sup>

A Constituição Federal destina um capítulo à política urbana, no título referente à Ordem Econômica e Financeira (arts. 182 e 183).

O Princípio da Função Social da Propriedade encontra-se inserido após as disposições relativas aos princípios gerais da atividade econômica, que, em sendo urbana a propriedade, só se efetiva quando atende às exigências essenciais de ordenação da cidade exaradas no Plano Diretor, art. 182, CF/88.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> MELLO de, Celso Antônio Bandeira. *Novos aspectos da função social da propriedade*. São Paulo: Revista de Direito Público, 1987. p. 40.

<sup>12</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 76.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. Fabris, 2002. p. 8.

O objetivo principal possui natureza social, tendo como finalidade imediata “viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano”.<sup>15</sup>

O art. 183, por sua vez, estabelece o usucapião especial de pequenas áreas urbanas, salientando que a utilização deve ser com a finalidade de moradia.<sup>16</sup> Contudo, o texto normativo constitucional requer expressamente a produção de uma norma infraconstitucional, qual seja; Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, determinando em seu exórdio que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.<sup>17</sup>

O Estatuto da Cidade não tem como único propósito assegurar a execução dos dispositivos constitucionais que disciplina, tendo também o condão de fixar deveres e proibições a particulares e a agentes públicos, renovar a ordem jurídica e institutos jurídicos, estabelecer sanções para os que transgredirem os preceitos por ela fixados, além de exigir a produção de normas, no âmbito municipal, que garantam a sua total aplicabilidade.

A análise da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – impõe a coadunação com normas e princípios constitucionais, a fim de explicitar a real aceção e o alcance de cada um dos seus mandamentos.

Nesse diapasão, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 demonstra que o Estado Democrático de Direito está “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 27.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (4ª Câmara Civil): “USUCAPIÃO URBANO – Previsão na Constituição Federal, no Código Civil e no Estatuto da Cidade. – Inocorrência dos requisitos da boa-fé e justo título nesta modalidade de usucapião. – Presença dos requisitos necessários por parte da autora: posse incontestada e ininterrupta por 05 (cinco) anos, área inferior a 250m<sup>2</sup>, inexistência de outra propriedade urbana ou rural por parte da usucapiente. – Inaplicabilidade do art. 2.028 do novo Código Civil, por não tratar a hipótese de usucapião ordinário. – Notificação extrajudicial que não tem o condão de interromper o lapso prescricional de 05 (cinco) anos, diante do inciso V do art. 202 da atual Lei Civil. Usucapião que se declara a favor da autora, mantendo-se a gratuidade de justiça. – PROVIMENTO DO RECURSO” APELAÇÃO CÍVEL nº. 2006.001.31579. Relator: Desembargador Sidney Hartung. Rio de Janeiro, 14 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.tj.rj.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

<sup>17</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 28.

<sup>18</sup> Idem.



Constata-se que, ao elencar os direitos a serem resguardados, o primeiro a ser exposto diz respeito aos direitos sociais, dentre os quais se destaca o direito à moradia, expressamente introduzido no texto do art. 6º da Carta Magna, pela redação da Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000.

O direito à moradia é referendado pelo art. 7º, inc. IV, CF/88 ao integrar o dispositivo que concerne aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, relativos às suas necessidades vitais e às de sua família, devendo ser respeitado sob pena de ferir o principal fundamento que rege a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana, art. 1º, inc. III, CF/88; e um dos seus objetivos fundamentais: a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, art. 3º, inc. III, CF/88.<sup>19</sup>

O art. 5º, ao dispor sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, caracteriza alguns como invioláveis (inc. XI), reconhecendo solenemente que a casa (moradia) é asilo inviolável do indivíduo, e que a propriedade atenderá à sua função social (inc. XXIII), o que é reiterado por outros preceitos constitucionais (v.g., art. 170, inc. III, CF/88).

O art. 23, inc. IX, CF/88, determina ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições de habitação e de saneamento básico.<sup>20</sup>

Nesse sentido, sob a égide do sistema constitucional brasileiro, verifica-se que a Lei Maior exige a implementação de *políticas sociais ativas*, e que o Estatuto da Cidade vem viabilizar a materialização do conteúdo constitucional, dando a intensidade necessária para garantir a sua efetividade.

Os instrumentos jurídicos de política urbana, como as leis reguladoras do parcelamento do solo urbano, as leis de zoneamento, códigos de edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana e outros regulamentos de caráter urbanístico e de preservação do meio ambiente têm sido insuficientes para a resolução de problemas referentes às cidades e aos polos urbanos.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 748.

<sup>20</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 34.

<sup>21</sup> Idem.

Em desacordo com a atual ordem jurídica, destacam-se o elevado preço do solo urbano, a ocupação desenfreada e deterioradora do meio ambiente, especialmente pelas populações de baixa renda fustigadas à periferia por diversos fatores, a especulação imobiliária, e a grande quantidade de área não utilizada, ou sua utilização de forma imprópria, sendo certo que ignoram a determinação de atendimento à função social da propriedade.<sup>22</sup>

Dessa forma, referir-se à habitação, à moradia, à casa e ao lar é tanger em necessidades básicas do ser humano, asseguradas pela Constituição da República como direito social, sobretudo com o objetivo a que se destina, de indiscutível relevância pública, determinando ao legislador e aos administradores públicos que se produza densidade normativa e implementações políticas, que garantam a máxima eficácia.

As Constituições modernas passaram a conferir direitos sociais, renunciando à prática de prescrever normas específicas às garantias de liberdade dos cidadãos ante o Estado, toando como proteção ao despotismo econômico.

A Constituição Federal de 1988 reitera o direito à propriedade privada e à sua função social pautando-o dentre os direitos fundamentais, consolidados no art. 5º, incs. XXII e XXIII.

Em seu Título VII, a Carta Magna, ao versar sobre a Ordem Econômica e Financeira, estabelece como fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, sendo sua finalidade precípua a garantia de existência digna, respeitadas os ditames da justiça social, ressaltando que devem ser observados os princípios da propriedade privada, art. 170, inc. II, e, da função social da propriedade, art. 170, inc. III.<sup>23</sup>

O direito à propriedade é propagado em múltiplos dispositivos da Carta Maior: art. 5º, *caput*, assegura a inviolabilidade do direito à propriedade no mesmo patamar dos direitos fundamentais (vida, liberdade, igualdade e segurança); art. 5º, inc. XXIV, dispõe sobre o procedimento de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social; art. 5º, inc. XXV, prescreve sobre a requisição de propriedade particular em caso de iminente perigo público; o art. 6º, com redação trazida pela

---

<sup>22</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 319.

<sup>23</sup> BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 103.

Emenda Constitucional 26, assevera a moradia como um direito social, e os arts. 182 e 183 regulamentam a política urbana, com alusão à função social da propriedade e a usucapião especial.<sup>24</sup>

Ao inserir a propriedade como uma liberdade fundamental, relacionada ao interesse social e a valores da ordem econômica, a Constituição da República de 1988, numa congregação de Cartas meramente liberais e de propensão social, abduziu modelos como as Constituições italiana e portuguesa, que se restringiam a abordar o tema nos capítulos das relações econômicas.<sup>25</sup>

Verifica-se a contumácia do legislador ao aventar a propriedade, contudo, não obstante os irrefutáveis progressos, a palavra *propriedade* repercute em dispositivos aparentemente paradoxais. Embora enfatize o seu caráter sacro e infringível em alguns artigos, em outros define a essencialidade de sua funcionalização, acoplados a outros princípios e direitos fundamentais. Tepedino, amparado em sólida doutrina italiana, ensina que não há mais um motivo para se falar em conteúdo mínimo, como se existisse “antinomia entre a relação de propriedade e o interesse social, mas sim em novo e preciso conteúdo da propriedade, inserida na relação concreta e impregnada dos outros valores não-proprietários tutelados pela Carta Política”.<sup>26</sup> Nesse sentido, finaliza Perlingieri lecionando que, “embora não possa a propriedade privada ser esvaziada, como se fosse um mero título de nobreza, não há um conteúdo mínimo a ser preservado, mas vários conteúdos mínimos, relativos a cada estatuto proprietário, a serem individualizados em cada situação”.<sup>27</sup>

A Constituição Federal de 1988 determinou inúmeros estatutos para distintas posições proprietárias, embasando-se na condição do bem se urbano ou rural; quanto à sua aptidão econômica, produtivo ou improdutivo; e quanto ao critério subjetivo, se o titular é brasileiro ou estrangeiro, sendo certo que nem todas elas usufruem do mesmo prestígio legal.

---

<sup>24</sup> MORAIS de, Alexandre. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 748.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 241.

<sup>26</sup> TEPEDINO Gustavo. *Contornos constitucionais da propriedade privada: temas de Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 275.

<sup>27</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional*. Trad. de Maria Cristina de Cicco. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 231.

Inovadoramente, a função social da propriedade, além de fixar-se como direito fundamental, alcançou a condição de princípio regente da ordem econômica. A vasta admissão da função social, que se estende a diversos capítulos da Carta Magna, consente em vinculação mais ampla, diretamente atrelada ao fundamento da dignidade da pessoa humana e à justiça social.<sup>28</sup>

Mesmo estando prevista entre os direitos individuais, a propriedade não poderá ser consagrada como um direito individual, “relativizando-se seu conceito e significado, porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim que é o de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.<sup>29</sup>

Deve-se salientar que a Constituição Federal, convergindo com outras Cartas modernas, conferiu ao princípio da função social da propriedade operabilidade, determinando parâmetros e instituindo sanções aplicáveis em casos de sua inobservância.

Por seu turno, o Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, elenca um rol exemplificativo de instrumentos disponibilizados ao Poder Público, que tem por escopo organizar os espaços habitáveis e garantir o atendimento à função social da propriedade e da cidade, evidenciando a intervenção urbanística.

Inobstante o entendimento doutrinário, segundo o qual os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade contêm positividade e eficácia plena, perante o Poder Judiciário prepondera uma opinião legalista, substanciada na necessidade de subsunção do princípio em normas legais específicas para a efetiva aplicabilidade desse.

O princípio da função social da propriedade é o conceito que afere coesão e funcionalidade ao conjunto de atos normativos e administrativos que objetivam a adequada constituição dos ambientes habitáveis.

A função social da propriedade consiste na utilização plena do bem, na otimização (ou na tendência de otimizar) “os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo”.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> OSORIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. Fabris, 2002. p. 17.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 240.

<sup>30</sup> OSORIO, op. cit., p. 61.

A Constituição Federal brasileira estabelece como competência da União a edição de normas gerais de Direito Urbanístico, condicionando a ação do Poder Público municipal, no que se refere ao princípio da função social da propriedade, à promulgação de lei ordinária federal que licencie sua imposição. Entretanto, a lei federal – Estatuto da Cidade – não pode restringir a atribuição outorgada pela Constituição, art. 30, incs. I, e, VIII, não sujeitando o Município à atuação legiferante, tendo a lei federal apenas o condão de descrever alguns instrumentos de política urbana, corroborando a padronização da nomenclatura e a uniformização de sua aplicação.<sup>31</sup>

O art. 4º, § 1º do Estatuto da Cidade é conciso ao dispor que os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, devendo-se observar o disposto nessa lei, apresentando instrumentos eficazes, de notável relevância social, assegurando a eficácia do objetivo expressado no art. 182 da Constituição Federal.<sup>32</sup>

O Plano Diretor é o instrumento de política urbana municipal hábil a alcançar o objetivo fundamental do Estatuto da Cidade, no sentido de dar concreção ao cumprimento da função social da propriedade pelo implemento do planejamento de recursos urbanísticos.

A concepção de Plano Diretor, como ferramenta urbanística, antepõe-se à existência de norma geral instituidora das diretrizes necessárias à execução da política urbana.

Inicialmente, indagava-se qual seria o correto instrumento para a edição de um Plano Diretor. Todavia, tal hesitação foi ultrapassada, eis que a Constituição Federal expressamente previu em seu art. 182, § 1º, como competência do Poder Legislativo sua aprovação, sendo, portanto, lei.<sup>33</sup>

Além da mencionada previsão constitucional, outros elementos estão vinculados pela Carta Maior como indispensáveis à composição do conceito de Plano Diretor, quais sejam: o fato de ser um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, a obrigatoriedade para cidades com população excedente a 20 mil habitantes e a capacidade de balizar as áreas suscetíveis de cominação de encargos urbanísticos ao proprietário de “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 311.

<sup>32</sup> OSORIO, op. cit., p. 62.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>34</sup> DALLARI, op. cit., p. 309.

Muito embora haja consciência constitucional referente ao tema, durante um lapso temporal manteve-se um espaço para acepções normativas mais precisas, anteriores a atuação pormenorizada do legislador municipal na composição do Plano Diretor. Contudo, tal lacuna foi superada com a edição de legislação federal, denominada “Estatuto da Cidade”.

O Estatuto da Cidade aditou elementos essenciais ao conceito jurídico de Plano Diretor: o elegeu como instrumento jurídico azado para categorizar e fundir o sentido de função social da propriedade urbana, ao exprimir, em seu art. 39, que a propriedade urbana alcança o cumprimento de sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor; programou sua determinação como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, preestabelecido pela Constituição em seu art. 182, § 1º, sendo reiterado pelo art. 40 do Estatuto da Cidade, o qual forneceu viabilidade prática; atrelou a efetivação dos instrumentos de implementação de uma política urbana à presença de um Plano Diretor, como, por exemplo, o direito de preempção (art. 25, § 1º), a outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 e 29), as operações urbanas consorciadas (art. 32, *caput*) e a transferência do direito de construir (art. 35, *caput*), condicionando os instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade ao prévio planejamento urbano, materializado no Plano Diretor.<sup>35</sup>

O Plano Diretor foi expressamente incluído como instrumento de implementação de política urbana sob o prisma da planificação geral a ser obedecida pelo Município, diante da ênfase institucional que lhe foi conferida. Sua aplicabilidade justifica-se pelo seu caráter cogente, mediante a atuação do Poder Público municipal, possibilitando a constituição de políticas de investimentos, estabelecida no Estatuto da Cidade à imprescindível introjeção das suas normas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, conforme disposto no art. 40, § 1º. Ademais, mesmo que não houvesse uma previsão expressa no Estatuto da Cidade, essa seria uma implicação lógica, pois para que o Poder Público atue utilizando-se de recursos públicos, ainda que previstos no Plano Diretor, é necessário para ser efetivada, a expressa previsão orçamentária.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 207.

<sup>36</sup> BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 112.

No âmbito da abrangência, o Estatuto da Cidade determinou que o Plano Diretor englobaria “o território do Município como um todo”, art. 40, § 2º, devendo ser ratificado que a competência deve ser exercida nos limites de atuação do legislador municipal, que deve ater-se a aspectos urbanísticos, inclusive quando se referir a áreas rurais que integram o Município, sob pena de usurpar a competência legislativa exclusiva da União.

No que tange à obrigatoriedade de sua edição, a Constituição Federal previu, em seu art. 182, § 1º, a imposição para as cidades com número de habitantes excedentes a 20 mil. Contudo, essa regra foi ampliada pelo Estatuto da Cidade, fixando a obrigatoriedade também para as cidades que integram as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, art. 41, inc. II; cidades onde o Poder Público municipal tenha a pretensão de empregar os instrumentos previstos no art. 182, § 4º da Constituição Federal, art. 41, III; cidades inseridas nas áreas de especial interesse turístico, art. 41, inc. IV; e as cidades integrantes da área de influência de empreendimentos ou atividades com expressivo impacto ambiental de caráter regional ou nacional, art. 41, inc. V, Estatuto da Cidade.<sup>37</sup>

O art. 50 do Estatuto da Cidade preconizou que os Municípios que não estejam enquadrados na obrigação prevista nos incs. I e II do art. 41 da Lei 10.257/2001, que não possuam Plano Diretor aprovado na data de entrada em vigor da referida lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos. Dessa forma, conclui-se que as cidades previstas nos incs. I e II, do art. 41 receberam o prazo de cinco anos para sua edição e efetivação, e as inseridas nos incs. III, IV e V, do art. 41 devem editar o Plano Diretor imediatamente quando a condição antevista em lei se efetue.

Uma vez fixado o caráter impositivo ao Plano Diretor para determinadas cidades, sua não edição, sob as condições previstas no próprio estatuto, implica aos infratores sanções ordinárias estabelecidas nos regimes jurídico-funcionais aplicáveis às autoridades responsáveis, caracterizando o descumprimento de uma obrigação funcional legalmente constituída.<sup>38</sup>

Importante é destacar que, sob o aspecto institucional, a omissão na elaboração do Plano Diretor origina a privação do Município da possibilidade de utilização dos novos instrumentos urbanísticos disponibilizados pelo

---

<sup>37</sup> DALLARI, op. cit., p. 313.

<sup>38</sup> BONIZZATO, op. cit., p. 112.

Estatuto da Cidade. A inexistência de Plano Diretor impossibilita o Município de exigir do proprietário a efetivação da função social da propriedade, uma vez que é sua competência, como lei introdutória de normas básicas de planejamento urbano, mapear a cidade e recomendar o campo de cumprimento do princípio da função social da propriedade, pela materialização e aderência dos projetos à realidade urbana idealizados.

Salutar é que, como mecanismo básico da política de expansão urbana, o Plano Diretor pode fixar as orientações basilares sobre assuntos de pertinência municipal e referentes a urbanismo. Nessa concepção, estão introduzidos o poder e o dever de apresentar o planejamento de utilização dos instrumentos da política urbana, predispostos aos Municípios, art. 4º do Estatuto da Cidade, obedecendo-se, entretanto, o limite inerente a qualquer planejamento, não podendo conjeturar especificidades características de normas de elaboração e execução. Destarte, inexistente conteúdo relacionado ao planejamento urbano que não tenha sido abordado na esfera de alcance do Plano Diretor.<sup>39</sup>

Os instrumentos jurídicos de política urbana foram enumerados no art. 4º do Estatuto da Cidade. Trata-se de um rol heterogêneo, que considera instrumentos preexistentes, clássicos, de utilização já sedimentada, juntamente com outros inseridos no sistema jurídico pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade, ou ainda, em atuais modificações de antigas leis.

Os instrumentos de política urbana enumerados no mencionado artigo, em sua totalidade, afetam o direito de propriedade, em diversificados graus de amplitude; e os instrumentos de intervenção na propriedade privada que são ratificados pela utilização habitual, apresentaram um fortalecimento com o advento da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Cidade.<sup>40</sup>

A Constituição Federal resguarda o direito à propriedade, condicionando sua plenitude ao cumprimento da sua função social. “De acordo com a formulação constitucional, o sistema jurídico brasileiro somente consagra, comporta e ampara o direito de propriedade enquanto e na medida em que ele estiver cumprindo uma função social.”<sup>41</sup> A dificuldade é constatar quando

---

<sup>39</sup> OSORIO, op. cit., p. 79.

<sup>40</sup> DALLARI, op. cit., p. 80.

<sup>41</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 37.



a função social é ou não atendida. “Essa concepção do direito de propriedade abre imensas possibilidades para a Administração Pública no tocante a uma atuação eficiente em matéria de disciplina do uso e ocupação do solo urbano.”<sup>42</sup>

O princípio da função social da propriedade, não obstante o texto constitucional tenha aberto a potencialidade de determinação pelo legislador ordinário, não possui a aplicabilidade almejada devido à ausência da significação expressa do instituto “função social”.

No Brasil é majoritário o entendimento da necessidade de determinação legislativa acerca do conceito de “função social da propriedade”. O antigo questionamento consistente em resolver, quando, como, e em que condições uma propriedade predial urbana exerce sua função social, foi parcialmente elidida pelo art. 182, § 2º da Constituição Federal de 1988, ao dispor que a propriedade urbana desempenha sua função social quando cumpre as exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor.

Hodiernamente, o direito de propriedade no Brasil é percebido como ferramenta de afirmação de inúmeras prerrogativas do proprietário. Aplicando-se efetivamente o princípio da função social da propriedade tornar-se-á viável a fixação dos deveres inerentes ao detentor da propriedade, bem como o dever de utilizar a propriedade imobiliária urbana em prol do coletivo.<sup>43</sup>

Os institutos jurídicos e políticos, tais como: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória da propriedade urbana, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação têm por intento obter comportamentos e ações positivas no sentido de dar concretude à função social da propriedade, e não simplesmente impedir atuação nociva dos proprietários aos interesses coletivos.

O art. 182, § 4º da Constituição Federal de 1988, anteriormente à edição do Estatuto da Cidade, permitia a exegese consistente em facultar ao Poder Público municipal de utilizar-se dos instrumentos jurídicos de política urbana nele descritos como meio de sanção aplicável em caso de inadequado aproveitamento do solo urbano. Todavia, o Estatuto da Cidade adotou entendimento distinto para o art. 182, § 4º, da Constituição da República, inadmitindo a atuação do Poder Público municipal no sentido

---

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> CORTIANO JÚNIOR, op. cit., p. 76.

de parcelar ou edificar propriamente em terreno de outrem, cabendo apenas o ressarcimento ulterior das despesas realizadas.

O Estatuto da Cidade viabilizou o atendimento da norma constitucional estabelecendo que a lei de esfera municipal específica para áreas incluídas no Plano Diretor deve exigir que o proprietário dê adequada utilização à propriedade urbana. A função da lei municipal é determinar as condições e os prazos para efetivação da obrigação de fazer. O proprietário de extensões urbanas que não dê cumprimento à função social é notificado com o objetivo de que ele próprio parcele o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. No caso do descumprimento da obrigação, o proprietário está sujeito ao pagamento de IPTU progressivo no tempo e, após determinado lapso temporal, à desapropriação.<sup>44</sup>

Com o advento do Estatuto da Cidade, o art. 184 da Carta Maior passou a ser interpretado da seguinte forma: caso o Poder Público municipal queira fazer valer sua prerrogativa constitucional de impor ao proprietário a obrigação para que ele dê o apropriado emprego à sua propriedade urbana, sob pena de sanção, ele deve elaborar o Plano Diretor e editar “lei específica” que estabeleça as condições e o prazo para o cumprimento dessas obrigações. Após a notificação, o proprietário tem o dever de utilizar adequadamente sua propriedade. Caso nada faça, o Poder Público pode impor-lhe sanção pecuniária consistente no pagamento de IPTU progressivo, pelo descumprimento da obrigação de adequada utilização. Decorrido novo lapso temporal sem que o proprietário aplique a adequação do uso de sua propriedade aos fins do Plano Diretor, o Poder Público pode impor-lhe nova sanção – e, desta vez, o Poder Público municipal está apto a executar a desapropriação do imóvel.<sup>45</sup>

Nesse sentido, correta é a definição de IPTU progressivo e desapropriação como modalidades de sanção, devendo-se analisar o art. 5º do Estatuto da Cidade, posto que representa a baliza do novo contorno da propriedade urbana.

No que pertine ao procedimento a ser adotado, o art. 5º, § 2º do Estatuto da Cidade foi enfático ao dispor que o proprietário deverá ser previamente notificado pelo Poder Executivo Municipal, a fim de que parcele, edifique ou utilize o solo urbano, ressaltando-se que tal notificação

---

<sup>44</sup> DALLARI, op. cit., 2002, p. 91.

<sup>45</sup> OSORIO, op. cit., p. 122.

deve ser averbada em cartório de registro de imóveis, objetivando sua caracterização como uma obrigação exigível perante terceiros.

O § 3º do referido artigo estatutário determina as formas de realização das notificações: por meio de funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, e, por edital quando por três vezes restar infrutífera a hipótese anteriormente descrita.

O disposto no § 4º, do mesmo artigo estabelece limites que deverão ser obedecidos pela lei municipal impondo prazos mínimos, aos quais (quando inferiores a estes), não haverá que se cogitar a imposição das obrigações previstas no *caput* do art. 5º.<sup>46</sup>

Destarte, será com fundamento nesse instrumento de política urbana que poderá se legitimar o solene esgotamento da perpetuidade, não se olvidando das sanções aplicáveis a assegurar a eficácia de sua existência.

Constata-se que o Estatuto da Cidade, em simultaneidade com a Constituição Federal, aspirou criar mecanismos eficazes para a pugna contra a especulação imobiliária, instituindo condições benévolas e concessivas aos Municípios de editarem normas e de executarem medidas em proficuidade acerca dos objetivos por aquelas designados, tendo como intento precípua reduzir as desigualdades sociais e encontrar o efetivo desenvolvimento urbano e sustentável das cidades.<sup>47</sup>

A inovadora compreensão de propriedade e de cidade contribui para a superação da perpetuidade como característica intrínseca e absoluta do bem imóvel urbano.

Em conformidade com as formas de intervenção estatal na propriedade urbana destacadas anteriormente, o art. 182, § 4º da Lei Maior determinou um rol de instrumentos, para que sejam aplicados sucessivamente, até a utilização do imóvel por seu proprietário ou, em hipótese derradeira, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público municipal, com o objetivo que se produza um adequado aproveitamento do solo urbano e que se consolide a função social da propriedade. Desse modo, não efetivado o previsto no art. 5º do Estatuto da Cidade, o proprietário inobediente estará subordinado à sujeição ao IPTU progressivo no tempo.

---

<sup>46</sup> BONIZZATO, op. cit., p. 127.

<sup>47</sup> RIBEIRO, op. cit., p. 321.

Outrossim, faz-se imperiosa uma análise prévia no que concerne à natureza jurídica do imposto acima descrito.

Significativa parcela da doutrina jurídico-tributária brasileira entende que o IPTU descrito no art. 182, § 4º da Constituição Federal, e no art. 7º do Estatuto da Cidade não contém caráter fiscal, possuindo conteúdo eminentemente extrafiscal, posto que o ordenamento jurídico pátrio estabelece como forma sancionatória ao proprietário que não edifica, não parcela ou não utiliza sua propriedade urbana, afastando a originária finalidade de arrecadação de capital para o Erário.<sup>48</sup>

Torres ensina ser possível a progressividade do IPTU no tempo quando “alternativa e sucessivamente, por motivos extrafiscais, quando o contribuinte descumprir exigência feita pelo Poder Público municipal quanto ao adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.<sup>49</sup>

Assim, a progressividade do IPTU anseia veementemente atingir a socialização do direito de propriedade, de acordo com o disposto na Carta Maior.

Com efeito, o art. 7º do Estatuto da Cidade prescreve que, em caso de descumprimento do previsto no art. 5º, *caput* e § 5º, do mesmo diploma legal, o Município deve aplicar o IPTU progressivo no tempo mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

O art. 7º, § 1º da Lei 10.257/2001 determina que o valor da alíquota a ser anualmente infligida deve ser fixada em lei municipal, conforme descrição do *caput* do art. 5º do Estatuto da Cidade. Ademais, deve-se frisar que tal alíquota não pode ultrapassar o dobro do valor estipulado no ano precedente, não podendo exceder a alíquota máxima de 15%.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (4ª Câmara Civil): **IPTU**. Progressividade ou Proporcionalidade. Taxa de Iluminação Pública (TIP). Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública (TCLLP). I) Ilegitimidade ativa. Não configuração. II) Prescrição dos exercícios de 1995 e anteriores. Termo inicial em janeiro do exercício seguinte ao do ano de referência. Prazo quinquenal. Ação ajuizada em 2000. Prescrição ocorrida somente em face dos anos de 1994 e 1993. Imprescritível é a possibilidade de se alegar, a qualquer **tempo**, a inconstitucionalidade de uma lei, porém, tendo havido pagamento, sua restituição deverá respeitar o prazo prescricional de 5 anos, nos termos do artigo 168 do CTN. III) . Disponível em: <<http://www.tj.rj.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2012.

<sup>49</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 397.

<sup>50</sup> DALLARI, op. cit., p. 101.

A injunção dessa norma punitiva pode implicar uma contumácia do proprietário de imóvel urbano em não edificar, não utilizar ou subutilizar o referido imóvel, razão pelo qual o art. 7º, § 2º do estatuto disciplina que, quando uma dessas hipóteses ocorrer, deverá ser mantida, posteriormente aos cinco anos, a alíquota máxima na cobrança do IPTU progressivo. Entretanto, a aludida incidência da alíquota máxima após os cinco anos e as cobranças pelo exíguo lapso de um ano, da alíquota de 15%, têm sido questionadas por discernir do previsto no art. 150, inc. IV, da Constituição Federal, eis que o texto do referido artigo veda a utilização de tributos com efeito de confisco por pessoas de direito público que integram a Administração Pública direta.

Em análise, verifica-se que a imposição da alíquota de 15% sobre o valor do imóvel pelo Poder Público, e sua manutenção por tempo indeterminado configuram tributação com fins de confisco, devendo-se salientar que a cobrança de tributo não caracteriza a sanção, pois essa é prerrogativa municipal, e o caráter sancionatório consiste na progressividade da cobrança desse imposto.

De qualquer maneira, o entendimento mais adequado seria aquele que harmonizasse a progressividade prevista no estatuto com os dispositivos constitucionais pertinentes, a fim de evitar o acometimento de alíquota que denotasse perda indireta da propriedade e incitasse a permanência da linha coativa prescrita nos arts. 5º ao 8º do Estatuto da Cidade, assegurando a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Enfim, se o art. 7º, § 2º do Estatuto da Cidade designa uma espécie de faculdade concedida ao Poder Público, qual seja, a de perpetrar a incidência da alíquota máxima de 15% até o cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização do bem imóvel urbano ou da desapropriação do referido bem conforme previsão do art. 8º do estatuto, deve-se optar por essa segunda alternativa, adotando a linha coercitiva prevista na Carta Magna, execrando qualquer ato equiparável a um confisco. E, ainda, consentir a incidência periódica da alíquota máxima, ano após ano, consistiria no assentimento ao Poder Público de perpetuar o ultraje à lei específica e ao Plano Diretor, concebendo o inapropriado aproveitamento do bem imóvel, gerando um obstáculo à progressão urbana adequada.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> BONIZZATO, op. cit., p. 134.

Finalmente, o legislador brasileiro previu os institutos da isenção e da anistia tributárias, razão pela qual, analisando a natureza punitiva da progressividade do IPTU, exposta no art. 182, § 4º, inc. II, da Constituição da República, somada ao art. 7º do Estatuto da Cidade, impediu sua concessão quando da ocorrência de tributação progressiva, Seção III, do Capítulo II, do Estatuto da Cidade. Assim, em se tratando de linha coercitiva estatutária, impossível é a invocação do privilégio previsto no art. 4º, inc. IV, *c* da Lei 10.257/2001, que permite a concessão de incentivos fiscais e financeiros.<sup>52</sup>

Dessa forma, observando-se algumas limitações inerentes ao direito de propriedade e a princípios constitucionais, procurou o legislador soluções jurídicas, aspirando a impelir o proprietário a empregar sua propriedade urbana em adequação aos intentos constantes aos interesses coletivos e sociais.

O instituto da desapropriação emergiu com a Carta Imperial de 1824, na qual a propriedade era protegida em sua plenitude, excetuando-se a hipótese em que o Poder Público necessitasse de propriedade privada para a fixação de bem público, havendo, nessa ocasião, prévia indenização referente ao valor do imóvel.<sup>53</sup>

As Constituições seguintes também o mantiveram, porém, cada qual com suas especificidades.

Durante o Estado Novo brasileiro, quando vigorava a Constituição de 1937, foi editado o Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulava e viria (até os dias atuais) a regulamentar o instituto jurídico da desapropriação. O referido decreto-lei trazia em seu bojo o enunciado de “lei das desapropriações”, salvo nos casos de utilidade e necessidade públicas aludidas no art. 590 do antigo Código Civil.<sup>54</sup>

A Constituição Federal tutela o direito de propriedade no art. 5º, inc. XXII, absorvendo como diretrizes os incs. XXIII e XXIV do mesmo dispositivo, que, conectados a outras regras determinam o contorno constitucional do direito de propriedade.

---

<sup>52</sup> OSORIO, op. cit., p. 127.

<sup>53</sup> DALLARI, op. cit., 2002, p. 118.

<sup>54</sup> BONIZZATO, op. cit., p. 135.

Uma vez finda essa lacônica análise histórica, faz-se imprescindível definir o instituto em propalação. Trata-se de um procedimento administrativo que consiste no fato de o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, infligir ao proprietário a perda de um bem, assegurando a substituição em seu patrimônio por uma indenização justa.<sup>55</sup>

A Constituição Federal, art. 182, § 4º, inc. III e o Estatuto da Cidade, art. 8º, ao instituírem normas gerais sobre política urbana nacional, estatuem a designada desapropriação sancionatória, como epítome do Poder de Polícia exercido pelo Poder Público tendo por fito a coerente e adequada utilização da propriedade imóvel urbana.<sup>56</sup>

O § 1º, do art. 8º, da Lei 10.257/2001 é conexo com a presciência constitucional e proclama a necessidade de aprovação prévia pelo Senado Federal dos títulos da dívida pública, devendo ser executados no prazo máximo de dez anos, em cotas anuais, idênticas e contínuas, respeitando-se o real valor indenizatório e os juros legais no valor de 6% ao ano, conforme o § 2º do mesmo diploma legal, ressaltando-se que o § 3º do artigo em comento declara a impossibilidade de utilização dos títulos da dívida pública para o pagamento de tributos.

O art. 8º, § 4º, do Estatuto da Cidade inflige ao Município a ajustada aplicação do bem desapropriado no prazo de até cinco anos a contar da cooptação do imóvel ao patrimônio público, e o § 5º conclui definindo as formas pelas quais o ente público proverá ao apropriado emprego do imóvel.

A desapropriação urbanística não consiste na permuta da condição do bem, passando de particular a integrar o patrimônio público. É instrumento que tem por fim a adequada utilização do bem, sendo empregado como forma de sanção extrema ao proprietário pertinaz. Sua aplicabilidade contígua como instrumento de política urbana está diretamente atrelada a uma intimidação, e não ao seu aproveitamento propriamente dito, causando ao proprietário diante da possibilidade de perda, busca pela consentânea função social de sua propriedade.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 170.

<sup>56</sup> CAVALCANTI, Marise Pessoa. *Superfície compulsória: instrumento de efetivação da função social da propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 43.

<sup>57</sup> BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 136.

## Considerações finais

A propriedade sofreu grandes mutações em seu exercício ao longo dos anos. Houve época em que a exclusividade era particularidade inconcebível, pois possuía um caráter coletivo e social, cujo indivíduo concentrava-se no objetivo de subsistência e, uma vez alcançado, e sendo escassos os recursos naturais, mudava-se em busca de novos meios de sobrevivência, não se atrelando à terra. Posteriormente, o território tornou-se sinônimo de poder, adquirindo a condição de absoluto. Atualmente, a propriedade é garantida como um direito individual, porém é imperioso o atendimento de sua função social.

O direito de propriedade é resguardado constitucionalmente como fundamental, art. 5º, *caput* da CF/88. A Carta Magna destina, ainda, um capítulo exclusivo à política urbana, dispondo, sobretudo, que a propriedade deve atender à sua função social. A aludida função social somente se efetiva quando atendidas as exigências previstas no Plano Diretor. Trata-se de um direito elementar, do qual a Constituição da República reitera sua importância ao descrever a moradia como um direito social, além de prever a inviolabilidade da casa (asilo) do indivíduo.

Nesse sentido, ao preconizar que a propriedade atenderá à sua função social, verifica-se a preocupação do legislador em assegurar a plenitude desse direito. Diante disso, foi editado o Estatuto da Cidade, que tem como finalidade democratizar as funções sociais da cidade em prol dos habitantes, bem como evidenciar o liame entre direitos e restrições impostas a particulares e ao Poder Público, via aplicação de instrumentos de política urbana.

Os instrumentos de política urbana têm por escopo garantir a eficácia do Estatuto da Cidade, impondo sanções gradativas para resguardar a função social da propriedade definida pelo Plano Diretor àquelas cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme salienta o art. 182, § 1º da Constituição Federal.

O Plano Diretor confere ao Município o planejamento a ser seguido, determinando as exigências de ordenação para o cumprimento da função social da propriedade, por meio do parcelamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ou em caso de descumprimento, por meio da sujeição ao pagamento de IPTU progressivo no tempo, ou como medida drástica sancionatória à desapropriação.



Dessa forma, afirma-se a evolução legal e a social, pois com a edição de leis específicas destinadas a proteger a propriedade, seu âmbito de aproveitamento ultrapassa os limites do referido direito, estendendo-se ao precípua dos fundamentos constitucionais: a dignidade da pessoa humana, de forma concludente atingindo a acreditada justiça social.

## Referências

---

BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Organização dos textos, notas remissivas e índices por Vera Helena de Mello Franco. 7. ed. São Paulo: RT, 2005.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 16 set. 2007.

CAVALCANTI, Marise Pessoa. *Superfície compulsória: instrumento de efetivação da função social da propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. *Discurso jurídico da propriedade: suas rupturas: uma análise do ensino do Direito de Propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002,

DALLARI, Adilson Abreu. *Desapropriação para fins urbanísticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006,

FRANÇA, V. R. *Perfil constitucional da função social da propriedade*. Brasília: 1999. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/tril/Pdf/pdf\\_141/r141-02.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/tril/Pdf/pdf_141/r141-02.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2007.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

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

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MATTIETTO, L. *Função social e diversificação do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: 2005. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivo/Metrado/Revistas/Revista06/Docente/06.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Novos aspectos da função social da propriedade*. São Paulo: Revista de Direito Público, 1987.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAIS de, Alexandre. *Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: S. Fabris, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Trad. de Maria Cristina de Cicco. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TEPEDINO, Gustavo. *Contornos constitucionais da propriedade privada: temas de Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: direitos reais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

WALD, Arnoldo. *Curso de Direito Civil brasileiro: direitos das coisas*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.