

# Função social da propriedade à luz da Constituição Federal e do Direito Municipal\*

Marcos Vinícius Ferreira de Godoy

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal Integrada pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Fiscal de Posturas Municipal da Prefeitura de Juiz de Fora.

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

**Palavras-chave:** Propriedade. Função social da propriedade. Direito urbanístico. Direito municipal. Planejamento urbano.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 O Estatuto da Cidade, a CF/88 e o MNRU – 3 Função social da propriedade – 3.1 Abordagens ao tema – 3.2 Competência legislativa municipal – 3.3 A função social da propriedade no PDDU de Juiz de Fora – 4 Conclusão – Referências

**Lista de abreviaturas:** CF/88 – Constituição Federal de 1988; CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; CNPJ – Cadastro Nacional de

\* Monografia vencedora, na categoria Profissional, do Concurso de Monografias do 1º Simpósio de Direito Municipal da Procuradoria do Município de Juiz de Fora, Concurso nº 01/2010, com Regulamento publicado em 5.8.2010, no Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora.

Pessoa Jurídica; CPF – Cadastro de Pessoa Física; FNUR – Fórum Nacional da Reforma Urbana; IPTU – Imposto predial e territorial urbano; LICC – Lei de Introdução ao Código Civil; MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana; ONG – Organização não governamental; PAEP – Processo de aplicação e execução de penalidades; PD – Plano Diretor; PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; PJF – Prefeitura de Juiz de Fora; SAU – Secretaria de Atividades Urbanas; STF – Supremo Tribunal Federal; ZEIS – Zona especial de interesse social

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

(LEFEBVRE, 1969, p. 104)

## 1 Introdução

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

Objetiva-se adentrar a questão do princípio da função social da propriedade, perpassando-se pelas generalidades do tema, bem como pela questão referente à competência municipal no estabelecimento de seus critérios informadores.

É trazido à colação o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, no tocante ao tratamento da função social da propriedade em seu bojo. Tal iniciativa tem o condão de, superficialmente, corporificar algumas das críticas tecidas no decorrer do trabalho. A retrospectiva histórica concernente ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana também é objeto de estudo.

O presente trabalho justifica-se pelo fato notório de que tanto o discurso jurídico quanto político se apropria, de forma recorrente, do princípio da função social da propriedade. Entretanto, o referido princípio é invocado sem a real dimensão das implicações que o mesmo assume quando dessa invocação, inclusive para os fins de aplicação dos instrumentos de intervenção da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).<sup>1</sup>

Ademais, em virtude do surgimento de novas demandas sociais, o direito de propriedade sofreu (e ainda sofre) os efeitos de um processo de relativização — consequência natural do surgimento das referidas demandas de cunho social.

A relevância do presente trabalho se assenta tanto na vertente teórica quanto prática: aquela se refere à possibilidade de revisão literária sobre tema tão importante e inovador; esta se liga ao fato de que inúmeras decisões judiciais são proferidas e várias ações processuais são postuladas com fulcro neste que é princípio incontestado no sistema jurídico pátrio. Nesse mesmo sentido, várias ações estatais recorrem ao citado princípio a fim de justificar intervenções sobre o domínio particular.

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

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

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

À guisa de elucidação, é proveitoso trazer à colação as palavras de Ferreira (2003), quando o autor parafraseia os ensinamentos de Ermínia

<sup>1</sup> Villaça (2000) nos fala da ideologia por detrás do Plano Diretor. Numa abordagem ortodoxa, histórico-materialista, a ideologia seria os óculos de lentes semiopacas que nos impediriam de ver a realidade como ela é, distorcendo nossa interpretação dos fatos, mascarando as relações de domínio entre as classes. Segundo o autor, não correspondendo às ações reais dos governantes sobre nossas cidades, mas ao discurso dominante, o planejamento urbano no Brasil, encarnado na figura do plano diretor, não pode e não deve ser encarado ou estudado na esfera da política (esfera, aliás, com a qual nunca se identificou), mas na esfera da ideologia.

Maricato para nos ensinar que a urbanização brasileira se deu num contexto de conchavo entre as elites nacionais e internacionais num processo de barateamento da mão de obra, sendo possível falar

de uma “urbanização com baixos salários” (Maricato, 2000), que gerou cidades estruturalmente desiguais com periferias superpopulosas e pobres, quase totalmente desprovidas da presença do Estado — exceto, evidentemente, do poder de polícia, cuja função de resguardo da segurança pública se confunde, (...), com a de manutenção da população pobre nos guetos em que as periferias e as favelas se transformaram. (FERREIRA, 2003, p. 3)

Sendo assim, pretende-se, aqui, encarar a função social da propriedade como genuíno princípio jurídico, catalisador de um sistema que,

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

de modo a propiciar a inclusão desta parcela da população desprovida de acesso à terra urbana infraestruturada na dinâmica imobiliária da cidade legal.

Espera-se que o Planejamento Urbano, aqui entendido como instrumento de ação estatal de caráter participativo, dinâmico, sobretudo incluyente, possa ser incluído no rol de ações do poder público. Espera-se também um Direito Municipal *pari passu* ao vanguardismo e ultrarreformismo do Estatuto da Cidade.

Entretanto, estamos afinados com o posicionamento de Villaça (2000) ao afirmar que planejamento não é a solução cabal de todos os problemas da realidade urbana brasileira. Muito antes, urge que sejam feitos investimentos (infraestrutura e equipamentos sociais) direcionados para as necessidades da população de baixa renda. Tais investimentos, em sendo planejados, têm a potencialidade de perfazerem soluções mais rentáveis e melhor racionalizadas. Sábias são as palavras de Villaça (2000, p. 6) ao afirmar que o planejamento urbano tem sido usado mais para esconder do que para resolver nossos chamados ‘problemas urbanos’, posicionamento com o qual nos alinhamos.

Como obra panorâmica que é, o presente trabalho resta lacunar. Esta característica decorre do simples fato de que, muito antes de buscar respostas para a resolução da problemática urbana de nosso país, o mesmo

se presta a fazer parte de um coro de vozes que clama pela participação de todos os segmentos da sociedade (academia, camadas populares, elites, governo, iniciativa privada, movimentos sociais, terceiro setor) nesta tarefa.

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

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

O contexto histórico então vivido era de profunda mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. (...) Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, do que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade. (MARICATO, 2001, p. 97)

Segundo a mesma autora, cabe ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)<sup>2</sup> o mérito de nunca ter deixado de exercer pressão sobre a aprovação do projeto de lei concernente ao Estatuto da Cidade (regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88).

A Constituição Federal de 88 tem papel central para o Movimento de Reforma Urbana no Brasil, tendo em vista o fato de ter sido nesta que o movimento encontrou espaço para expor e incluir sua agenda. Para Fernandes (2003, p. 145) “foi somente por meio da Constituição de 1988 que os preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direitos de propriedade foram alterados e consideravelmente aprimorados”.

O autor (2003, p. 143) ainda ensina que o Poder Público (em todas as esferas), antes da CF/88, não era dotado de condições jurídico-políticas satisfatórias para garantir o controle dos processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Não era capaz de assim proceder nem no sentido de impor restrições aos direitos de propriedade ou, menos ainda, no sentido de materializar a noção da função social da propriedade introduzida pela Constituição Federal de 1934. Nesse sentido, Fernandes (2003) acredita que a ideologia individualista do Código Civil influenciou decisivamente todas as Constituições anteriores à de 1988, ao estabelecer que somente uma legislação federal tivesse o condão de regular as

<sup>2</sup> Criado em 1987 durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte e formado pelo Instituto Polis, FASE, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, entre outras entidades.

relações de propriedade, sendo estas encaradas como relações de caráter estritamente civil, nunca urbano ou social. Por este motivo, a falta dessa lei federal desencadeou sempre controvérsias jurídicas, embaraçando, de forma decisiva, a intervenção do Poder Público municipal no controle do processo de desenvolvimento urbano.

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

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

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

O MNRU consegue, através da Emenda da Reforma Urbana no processo constituinte, estatuir na CF/88 os seguintes postulados: (i) instituição da gestão democrática da cidade; (ii) reforma nas relações intergovernamentais (municipalização)<sup>3</sup> e nas relações governo-cidadania (adoção de mecanismo de participação direta da população); (iii) fortalecimento da regulação pública do solo urbano — função social da propriedade; (iv) inversão de prioridades — universalização de acesso ao solo (a existência das classes sociais por si só não é explicação para as desigualdades sociais; também o espaço urbano subsidia o entendimento e reprodução dessa

<sup>3</sup> CF/88, art. 30: Compete aos Municípios: (...) VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

realidade). Com relação a esse último postulado Villaça é muito enfático ao declarar que

o crescimento dos problemas urbanos é devido à injustiça na distribuição de renda, é devido à exclusão social e portanto ao desnível de poder político entre as classes sociais. (...) tais desequilíbrios trazem uma desigual distribuição setorial e espacial dos investimentos públicos. (VILLAÇA, 2000, p. 8)

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

Entretanto, o Movimento, no momento da promulgação da nova Constituição, perde e ganha ao mesmo tempo — vitória num contexto de derrota. Só para se ter uma noção da medida do insucesso, o capítulo referente à Política Urbana (arts. 182 e 183, CF/88) se localiza dentro do título referente à Ordem Econômica e Financeira. Mais adequado seria se tivesse sido posicionado no título concernente à Ordem Social, haja vista os três conceitos-chave no tocante à Política Urbana, quais sejam: (i) inclusão social e combate à segregação urbana, (ii) gestão democrática e (iii) função social da propriedade. Sem falar que, segundo a dicção constitucional, a função social da propriedade é princípio geral da atividade econômica (art. 170, inciso III). Não se pretende inferir que a mera realocação topográfica do capítulo em título diverso teria o condão de conferir maior probabilidade de realização do mesmo no plano fático.

Contudo, tal conduta do legislador constituinte demonstra e muito sua concepção referente ao tema. Esta perfaz uma primeira derrota do movimento — o mesmo não logrou êxito na alocação de recursos técnico-jurídicos que conferissem imperatividade à implementação de seus postulados, dentro da seara do Direito Municipal. Tanto é verdade que, o direito à moradia só foi alçado à categoria de direito social em 2000, pela Emenda Constitucional nº 26. Sem falar na batalha jurídica de recursos e mais agravos travada nos tribunais brasileiros em virtude da falta de regulamentação dos artigos referentes à Política Urbana, mormente sobre o tópico referente à função social da propriedade.

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

proteção. Todavia, a propriedade útil e dotada de função social é que resta merecedora de tal proteção.

Não bastasse toda a polêmica jurídica concernente à falta de regulamentação do dispositivo constitucional, outro obstáculo se observa quando da promulgação da referida regulamentação — o Estatuto da Cidade. A tarefa de definição dos critérios informadores do atendimento da função social da propriedade é deixada a cargo dos municípios, por meio de seus respectivos planos diretores, segundo a dicção constitucional. Ou seja, mais um obstáculo aos desígnios dos defensores da Reforma Urbana.

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

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

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

O Estatuto da Cidade, enquanto norma regulamentadora dos artigos 182 e 183 da CF/88, tem o mérito de ter avançado sobre a definição do que vem a ser direito à cidade, bem como por ter estabelecido instrumentos — agora sim positivados na legislação nacional — de gestão democrática urbana, tais como o IPTU (imposto predial e territorial urbano) progressivo, a usucapião especial urbana, as ZEIS (zonas especiais de interesse social), o parcelamento e edificação compulsórios, o pagamento de desapropriações com títulos da dívida pública e o Plano Diretor, devendo este último ser entendido como um pacto socioterritorial. Para Villaça, 2000, p. 15, “o plano diretor do milênio que se inicia ou será uma conquista das massas populares ou não existirá”.

### 3 Função social da propriedade

#### 3.1 Abordagens ao tema

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

O instituto da usucapião, previsto já no Código Civil de 1916 em seus artigos 550 e seguintes, com redação conferida pela Lei Federal nº 2.437/55, tem sua inspiração naquela que pode ser considerada a gênese embrionária da noção de que a propriedade deve, em primeiro lugar, assumir o papel de satisfação das necessidades humanas, antes de se tratar de mero plexo de direitos conferidos, *ad infinitum*, a um dado indivíduo.

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

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

Como anteriormente explicitado, não datam de hoje as controvérsias e polêmicas que gravitam o direito de propriedade imóvel urbana, seja na seara jurídica ou no campo do planejamento urbano. Não raro, ecoam vozes no sentido de garantir a proteção suprema desse direito, por tais considerado intangível e absoluto, a despeito dos defensores da propriedade social, postuladores de uma distribuição socioterritorial equitativa e justa do espaço urbano.

Nesse sentido, tem-se que o Direito Municipal, a fim de abarcar um sentido mais amplo do conceito de função social da propriedade, deve encarar o espaço urbano, cujo caráter é plural e diversificado, como o cenário de uma disputa entre os detentores de uma pseudo legitimidade calcada na propriedade civilista e os demandadores de uma propriedade embasada no conceito de justiça social.

As diversas controvérsias concernentes à aplicação do conceito de função social da propriedade tem sido o pano de fundo para uma grande celeuma jurídica no tocante à sua aplicabilidade. No intuito de regulamentar o dispositivo constitucional referente à função social da propriedade, é promulgado, em 2001, após muitos anos de tramitação no Congresso, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.254/01).

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

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

Tal limitação se fez sentir ainda mais no caso das favelas, em que qualquer iniciativa estatal mais ousada tinha de enfrentar a resistência do Poder Judiciário, essencialmente conservador. (...) Entretanto, embora (...) decisões judiciais progressistas tenham reconhecido e ampliado os direitos de inquilinos e posseiros em situação irregular, antes da promulgação do capítulo constitucional elas não incluíam os favelados, já que, na perspectiva legalista, constituíam meros invasores que não tinham quaisquer títulos ou contratos formais. (FERNANDES, 2003, p. 143)

Ainda sobre o tema da regularização fundiária, Fernandes (2003, p. 145) expõe o posicionamento do Judiciário ao relatar que, quando da promulgação da legislação atinente ao zoneamento, bem como daquela específica das favelas, as mesmas sofreram críticas jurídicas contundentes, traduzidas em múltiplas decisões judiciais conservadoras. Estas tinham como argumento a legislação civil e constitucional então em vigor, as quais não admitiam uma intervenção estatal de tamanha ousadia no campo dos direitos de propriedade, ainda mais por meio de legislação municipal. Como bem salienta Villaça (2000, p. 15), o conservadorismo do Poder Judiciário “parece ser um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó”.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou quanto à matéria, concorrendo, de certo modo, para a sedimentação do princípio da função social da propriedade nos provimentos jurisdicionais, a despeito das investidas protelatórias dos defensores da proteção à propriedade inútil e desprovida de função social.

Nesse diapasão, o entendimento sumulado da Corte postula que “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.<sup>4</sup>

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

Maior desafio ainda é fazer com que o projeto de planejamento urbano, consubstanciado no plano diretor municipal, encontre eco nas preocupações dos políticos e governantes, bem como respaldo nas aspirações das camadas populares. E, assim, o Plano Diretor ser capaz de assumir seu papel de pacto firmado pela sociedade: um pacto de democratização e universalização do acesso aos investimentos públicos. Aliás, Villaça, ao criticar o tecnicismo dos vários instrumentos de planejamento urbano, postula que

enquanto os planos urbanos permanecerem como peças técnicas, vindas de cima para baixo, sejam planos diretores, sejam planos estratégicos, sem despertar o interesse da maioria da população, dos excluídos e dos políticos, enquanto permanecerem como manifestação da tecnocracia, não há esperança para o planejamento urbano no Brasil. (VILLAÇA, 2000, p. 12)

### 3.2 Competência legislativa municipal

Com relação ao já referido embate existente entre os defensores e opositores da relativização do direito de propriedade imóvel urbana, tem-se que o próprio legislador constituinte, influenciado por esta disputa de interesses, hesita quanto a uma definição mais precisa do conceito de função social da propriedade, e remete ao legislador municipal, quando

<sup>4</sup> Súmula nº 668 do STF (Supremo Tribunal Federal).

da propositura do Plano Diretor, a tarefa de definir suas bases conceituais e aplicações (artigo 182, §2º, da CF).

Interessante notar que, na contramão, com relação ao atendimento da função social da propriedade imóvel rural, a própria Constituição de 88, no artigo 186 e incisos, já definiu os critérios para o atendimento de sua função social, sendo proveitoso transcrevê-los:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Inocente seria deduzir que a irrefutável diferenciação de tratamento legal-normativo dispensado pela vigente Carta Constitucional à função social da propriedade imóvel urbana e à rural seja um fato contingencial e meramente acidental.

Na verdade, e não por outro motivo, acreditamos tratar-se da confirmação de um fato: a redefinição do conceito de propriedade urbana atrelada à sua respectiva função social, a despeito de sua invocação desde os anos 60 pelos integrantes do MNRU e afins, ainda perfaz objeto de ação de um grupo de atores sociais inseridos numa arena acirrada de disputas (ideológicas, econômicas e políticas), num contexto recente de reformas e de forte apelo ideológico-revolucionário.

A promulgação do Estatuto da Cidade somente em 2001 (governo FHC) — após mais de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional — e a criação do Ministério das Cidades somente no primeiro governo Lula (2003-2006) são expoentes da morosidade dos governos passados para com o enfrentamento da problemática municipal urbana no Brasil. Villaça (2000, p. 8) é contundente ao afirmar que “o planejamento urbano vai mudando de forma, conteúdo e rótulo, porém nunca enfrentando e muito menos resolvendo os grandes problemas de nossas maiorias urbanas”.

Certamente contribuíram para esta morosidade: (i) a existência de um embate de forças antagônicas, cujo foco é a propriedade privada (base do sistema capitalista de produção), bem como o acesso aos direitos decorrentes da mesma; (ii) a existência de uma fonte constante de tensões

sociais e econômicas protagonizadas pela propriedade da terra urbana, bem como pelo usufruto de todos os direitos que o acesso à terra urbana,<sup>5</sup> ainda que ilegal, proporciona.

Tal panorama de disputas tem fortes repercussões em todas as esferas sociais, causando instabilização das relações jurídicas. Por esse motivo, esquivar-se do enfrentamento da problemática municipal urbana, resultante da apropriação social do espaço urbano pelas elites — em última análise — vinha sendo uma conduta política adotada pelos governos e pelas próprias constituições passadas, dada a dificuldade de concatenação de interesses tão diametralmente opostos (interesses das elites *versus* interesses das classes socialmente desfavorecidas).

Aliás, a introdução do princípio da função social da propriedade urbana no ordenamento jurídico-constitucional é dotada de um viés ultrar-reformista, rompendo com muitas das amarras advindas de uma concepção de propriedade imóvel individual e socialmente excludente. Não é de se surpreender que a simples menção da expressão “função social” justaposta ao termo propriedade é tida, por parcela relevante da sociedade, como lema panfletário de viés comunista. Infelizmente, essas e algumas outras amarras, principalmente as técnico-jurídicas, precisam ser rompidas a fim de que a efetivação deste princípio se realize de forma plena e eficaz, como postulado pela Carta Magna.

Nesse mesmo tópico, Fernandes (2003, p. 140) vai ainda mais longe ao propor que os processos de produção da ilegalidade urbana e de segregação espacial ocorrem em “função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no tocante à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país”.

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

<sup>5</sup> Terra urbana entendida como a terra servida por infraestrutura e serviços tais como rede de água, rede de esgotamento sanitário, drenagem, transportes, coleta de lixo, iluminação pública e equipamentos de saúde e educação, entre outros.

Muito embora, caiba à Constituição Federal tão somente a proposição de diretrizes, pretende-se que seja tão mais eficaz o atendimento a estas diretrizes quanto mais explícitos forem seus postulados. Por que a CF/88 foi tão precisa quanto ao atendimento da função social pela propriedade rural e não o foi quanto à propriedade urbana? Acaso o meio rural não pertence aos municípios? Ademais, o PD não deveria concatenar e integrar a dimensão rural e urbana dentro do território do município?

Ocorre é que a sociedade capitalista da contemporaneidade é urbana por excelência e o palco de disputas é a cidade. Assim, não fica nem um pouco difícil prever “a dimensão dos obstáculos que surgirão para aprovar, em qualquer Câmara Municipal, a submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local, à função social da propriedade no PD” (MARICATO, 2001, p. 107).

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

A discriminação no Plano Diretor de imóveis ociosos, por exemplo, poderia ser uma atitude política do legislativo municipal com grande impacto nos preços do mercado imobiliário local, perfazendo este grande objetivo da função social da propriedade — diminuição da importância dos imóveis como reserva patrimonial (MARICATO, 2001, p. 107).

Entretanto, os obstáculos já descritos emperram o desenvolvimento das potencialidades que o princípio poderia assumir quando de sua completa realização no plano fático, a despeito de seu prestígio no plano jurídico-legal.

Sendo assim, a fixação de parâmetros, ainda que gerais (rol elucidativo, ao invés de taxativo), sobre a definição dos critérios de atendimento da função social da propriedade urbana, da forma como foi feito para a propriedade rural, em nível constitucional, poderia ser de suma importância no processo de legitimação do princípio na legislação urbanística municipal.

### 3.3 A função social da propriedade no PDDU de Juiz de Fora

A título de simples elucidação da questão, sem maiores aspirações técnico-científicas, apresenta-se o tratamento que a temática da função social da propriedade recebeu na cidade mineira de Juiz de Fora, por intermédio de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), instituído pela Lei Municipal nº 9.811 de 27 de junho de 2000, muito embora não tenha sido o mesmo promulgado sob a égide do Estatuto da Cidade (2001). Vejamos:

#### Da Função Social da Propriedade

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

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

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

III) permitir seu aproveitamento e uso de forma *compatível* com a segurança e a saúde dos usuários e vizinhos. (grifos nossos)

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

Uma exigência fundamental do Plano Diretor é a de explicitar a função social da propriedade imobiliária em Juiz de Fora. É que essa definição é essencial para encaminhar os setores público e privado a uma atuação convergente no que respeita ao objetivo último do Plano Diretor — o atendimento pleno pela cidade das suas funções sociais. Na verdade, não é preciso mais que esta simples colocação para indicar que o exercício do direito de propriedade dos bens imóveis deva ser condicionado exatamente por essas funções sociais, e, em consequência, pelas exigências do Plano Diretor e legislação que o complementa. Em outras palavras, os direitos decorrentes da propriedade imobiliária, em particular e especialmente o direito de construir, se subordinam aos interesses da coletividade. (JUIZ DE FORA, 2004, p. 79)

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

preserva a indefinição terminológica do princípio, não viabilizando o processo de instrumentalização do mesmo. Entretanto, fica ressaltada a obrigatoriedade da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, o que, desde já, indica uma direção a ser seguida pela sociedade.

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

Verdade é que o PDDU de Juiz de Fora, de acordo com o §3º do artigo 40 da Lei Federal nº 10.257/01, deveria ter sido revisado no ano de 2010, por expressa determinação legal, o que poderia ter suscitado um novo fôlego para o tratamento da questão da função social da propriedade na cidade. Entretanto, como a experiência já demonstrou, tal expectativa restou frustrada, não tendo sido tomada nenhuma iniciativa do poder público neste sentido, até o presente momento.

O atual Código de Posturas de Juiz de Fora<sup>6</sup> já nasceu sob a égide do Estatuto da Cidade e, sendo assim, privilegiou alguns dos postulados sobre a função social da propriedade, muito embora estejamos longe de consubstanciar no plano fático a adoção de medidas mais concretas neste sentido.

De forma bem limitada, em seu capítulo sobre as condições técnico-posturais das edificações, a função social da propriedade é evocada quando do tratamento dispensado tão somente à questão da manutenção

<sup>6</sup> Lei Municipal nº 11.197/06 regulamentada pelo Decreto Municipal nº 9.117/07.

de imóveis. Para melhor entendimento, cabe transcrever o dispositivo legal em comento:

Art. 53. Os imóveis urbanos, sem edificações de qualquer tipo, deverão ser mantidos limpos, capinados e drenados, sob pena de serem considerados subutilizados, aptos a serem enquadrados nos critérios constitucionais no tocante ao atendimento de finalidades sociais.

(...)

§3º Os imóveis, em vista dos quais os proprietários ou possuidores tenham sido notificados na forma dos parágrafos anteriores sem, contudo, cumprir a obrigação prevista no caput, serão considerados subutilizados e, conseqüentemente, enquadrados nos critérios definidos pela legislação própria no tocante ao atendimento de finalidades sociais.

Podemos afirmar que, atualmente, existe um descompasso entre a legislação urbanística postural municipal e o PDDU. O Código de Posturas prevê a sucessividade das medidas de intervenção no domínio particular, conforme a boa dicção do Estatuto da Cidade: (i) parcelamento, edificação e utilização compulsórios, (ii) IPTU progressivo no tempo, (iii) desapropriação com pagamento em títulos. Entretanto, o PDDU — conforme seu artigo 49 — subverteu tal ordem, condicionando o parcelamento e edificação compulsórios à aplicação do IPTU progressivo, em explícita desconformidade com a norma federal.

Muito embora o Código de Posturas esteja em cotejo com a norma federal, resta que os ditames programáticos do citado artigo 53 não são observados pela administração pública local, tendo em vista a gama de controvérsias sobre a questão, bem como a desestruturação do arcabouço técnico-jurídico-institucional para a efetiva realização da norma.

Os fiscais de Posturas Municipais, responsáveis pela fiscalização das normas derivadas do poder de polícia administrativa municipal, enfrentam dificuldades de toda ordem para fazer a correta identificação do imóvel em desconformidade com a legislação, para então proceder à realização de sua atribuição legal. Dentre as muitas dificuldades, podemos citar a falta ou deficiência no acesso ao banco de dados da PJJF (Prefeitura de Juiz de Fora), insuficiência de dados do cadastro (inexistência do endereço para notificação, falta do registro de CPF/CNPJ do proprietário,<sup>7</sup> etc.),

<sup>7</sup> Os registros de CPF e CNPJ do sujeito passivo da obrigação de fazer são imprescindíveis para a instauração do Procedimento de aplicação e execução de penalidades (PAEP) da Secretaria de Atividades Urbanas (SAU), após lavratura do respectivo Auto de Infração, para fins de lançamento do débito tributário (multa) e posterior inscrição em dívida ativa.

deficiências de articulação com os setores responsáveis pelo cadastro imobiliário e dificuldade no acesso ao mapeamento territorial. Essas são apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelos fiscais.

Sem falar que, desde a promulgação do Código de Posturas, podemos afirmar que nenhum processo de notificação para edificação compulsória foi iniciado por parte da PJJ. Muito embora o PDDU conclame o atendimento pleno da cidade de suas funções sociais, na prática se caminhou muito pouco.

Aliás, vigorou por muito tempo em Juiz de Fora,<sup>8</sup> até recentemente, uma legislação de regularização de edificações amplamente permissiva, de forma a privilegiar o setor da construção civil com a atribuição de valores pífios (conforme a área da cidade e os valores praticados pelo mercado imobiliário), a título de taxa de regularização. Tal legislação simplesmente nulifica o Código de Obras<sup>9</sup> teoricamente vigente. E por que não dizer que a função social da propriedade foi descartada, aviltada, em função de interesses privados?

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

Nesse tocante, Maricato postula a seguinte opinião:

para que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não se tornem “letra morta” ou, até mesmo, para que eles não venham alimentar ainda mais a dinâmica do mercado excludente (...), há muito para se fazer. Não resta dúvida, que a nova lei dá condições para a mudança histórica do direito da propriedade urbana e, portanto, para mudar o rumo do crescimento das cidades marcado pela desigualdade social (...). Mas essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e

<sup>8</sup> Lei Municipal nº 10.786/04 prorrogada pela Lei Municipal nº 11.517/08 as quais dispõem sobre a regularização de construções, reformas ou ampliações de imóveis realizadas sem prévia licença da Prefeitura de Juiz de Fora.

<sup>9</sup> Lei Municipal nº 6.909/86 que dispõe sobre as edificações no Município de Juiz de Fora.

daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local. (MARICATO, 2001, p. 113)

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

A aprovação de um PD com esses atributos, por si só, é tarefa árdua, sendo a sua implementação tarefa ainda mais desafiadora. Desta forma, o PD, que é legitimado a ser o grande protagonista na tarefa de definir os critérios objetivos informadores do atendimento do princípio da função social da propriedade urbana, pode ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade.

“A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano mas não a substitui como pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e até opostas) para a implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos” (MARICATO, 2001, p. 113).

Ademais, brilhantes são as palavras de Villaça ao declarar que

como manifestação da tecnocracia, os planos são encarados como coisa de técnico. Aliás a maioria dos próprios prefeitos, vereadores e políticos assim os encaram. Por isso evitam se envolver em planos, coisa que, dizem, não entendem... Assim, quando muito, toleram a elaboração de planos, desde que estes não os atrapalhem. Se os tais “planos” começam a mexer muito nas feridas urbanas, de difícil solução, ou não são elaborados ou são engavetados. (VILLAÇA, 2000, p. 10-11)

#### 4 Conclusão

A função social da propriedade urbana, princípio consubstanciado na Constituição de 88, embora conclame a adoção de uma sistemática jurídica que garanta à propriedade privada uma função social (e não só de deleite individual e particular), não opera rechaçar, de forma contundente, a noção de propriedade individual-civilista. Não obstante a ação de atores políticos defensores da justa redistribuição dos ônus e bônus advindos do processo de urbanização brasileiro (MNRU – década de 60), a promulgação

da CF (1988), do Estatuto da Cidade (2001) e do Novo Código Civil (2002), o tema ainda enfrenta grandes controvérsias na doutrina pátria, bem como o conservadorismo do Poder Judiciário. É bem verdade que o STF, em seus julgados, já se posicionou no sentido de garantir a efetivação do citado princípio, mas ainda falta grande percurso a percorrer até que o mesmo seja assimilado como de obediência irrestrita. Em assim sendo, será possível que toda ação estatal, tendente a intervir no domínio particular (inclusive o Planejamento Urbano e o Direito Municipal), não encontre entraves intransponíveis quando da tentativa de promoção da justiça social.

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

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

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

É notório que os atores — há muito privilegiados pela velha ordem centrada no direito de propriedade — não irão poupar forças para

impedir a eficácia do Estatuto da Cidade; maiores esforços empreenderão na tentativa de sobrestar o processo de relativização do direito de propriedade.

Por outro lado, a participação efetiva de toda a sociedade neste processo de reforma da agenda pública é condição *sine qua non* para o sucesso do mesmo, enquanto exercício democrático e engajamento cidadão. A participação popular nos planos, nos dizeres de Villaça (2000), tem sido um problema de difícil solução na elaboração de planos diretores democráticos. Muito provavelmente, a falta de interesse da população pelo PD municipal se dá pelo fato de esta não ver nele possibilidade de benefícios, ainda que indiretos.

Aliás, a objetivação do princípio da função social da propriedade é outra condição *sine qua non* para o sucesso da Política Urbana. Ao analisarmos as diretrizes da política urbana expressas no artigo 2º da Lei nº 10.257/01 concluímos que, sem a noção de uma propriedade condicionada por restrições concernentes ao atendimento de funções sociais, as mesmas restariam letra morta.

A função social da propriedade é sem sombra de dúvida uma restrição, um *restraint*, *vis-à-vis* a postulação de uma condicionante ao exercício deste direito. Entretanto, tal restrição não tem fulcro em um mandamento tirânico e despótico advindo de uma questionável vontade individual. Ao contrário, surge sim da necessidade de concatenação de vontades múltiplas dentro de um território finito, com vistas a promover e garantir o bem (con)viver de todos, conforme lei maior. Em suma, a questão não se assenta sobre como (*modus operandi*) a objetivação deste princípio pode contribuir para o sucesso da Política Urbana, mas, antes, não há de se falar deste sem aquela (*essentia*).

Por fim, deve-se ficar registrado que a grande questão é antes de tudo política e não técnica.

Juiz de Fora, 2011.

## Social Function of Property in the Light of Federal Constitution and Municipal Law

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

**Key words:** Property. Social function of property. Urban law. Municipal law. Urban planning.

## Referências

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

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa: Porto Alegre e o urbanizador social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 2, p. 47-59, nov. 2005.

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

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

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>.

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

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

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

FERNANDES, Edésio. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?. *Democracia Viva – Ibase*, n. 18, p. 1-10, set./out. 2003.

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

JUIZ DE FORA. Lei nº 9.811, de 27 de junho de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. *Juiz de fora sempre*: plano diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004. 391 p.

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

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. *Ciência política*. 3. ed. Brasília: Vestcon, 2005.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

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

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

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

VILLAÇA, Flávio. Perspectivas do Planejamento urbano no Brasil hoje. *In: Seminário CIDADES BRASILEIRAS: DESEJOS E POSSIBILIDADES, 2*. Organizado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS 31 jul a 2 ago. 2000. Texto apresentado. Disponível em: <[http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/campo\\_gde.pdf2000](http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf2000)>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GODOY, Marcos Vinícius Ferreira de. Função social da propriedade à luz da Constituição Federal e do Direito Municipal. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 37-60, jan./dez. 2011.