

## **DIREITO DE PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: OS DESAFIOS PROPOSTOS PELO ESTATUTO DA CIDADE**

Norma Sueli Padilha\*

Rosangela Vecchia\*\*

### **RESUMO**

O presente estudo examina aspectos do Direito de Propriedade como direito fundamental, de caráter privado e individual diante das limitações impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1988, quando prevê a Função Social da Propriedade. Busca, nos elementos constitutivos do Estado Moderno, o instituto da propriedade como direito fundamental para assim confrontá-lo com as exigências que se criaram sobre a propriedade quando dela passou-se a exigir que atenda à sua função social. Examina o conflito entre os interesses individuais e os interesses coletivos no mundo moderno e sua expressão nos ordenamentos jurídicos. Reflete sobre as mudanças significativas que a Constituição de 1988, o Novo Código Civil e, especialmente, o Estatuto da Cidade trouxeram para o instituto da propriedade privada no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** DIREITO DE PROPRIEDADE, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS, ESTADO MODERNO, INDIVÍDUO E COLETIVIDADE.

### **ABSTRACT**

The present study examines aspects of Propriety's Right as fundamental right, of private character and individual in the presence of limitations imposed by ordering brazilian legal, since of 1988's Constitution, when predicts the Social Function of the Propriety. Searches, in the constitutive elements of Modern State, the institute of propriety as fundamental right to so confront it with the requeriments that created about the propriety when it passed itself the to demand that attends to the social function. Examines the conflict between the individual and collective interests in the modern world and your expression in the legal orderings. Reflects about the significant changes that the 1988's Constitution, the Code New and, specially, the City Statute brought to the institute of private propriety in the Brazil.

---

\* **Norma Sueli Padilha** é Doutora em Direito pela PUC – SP, Professora do Mestrado do UNIVEM – Marília; Professora Adjunta da UFMS.

\*\* **Rosangela Vecchia** formada em Administração Pública pela FGV-SP e Direito pelo UNITOLEDO – Araçatuba; participa do Mestrado do UNIVEM – Marília; Professora do UNITOLEDO – Araçatuba

**KEYWORDS:** PROPRIETY RIGHT, SOCIAL FUNCTION OF THE PROPRIETY, DIFFUSE AND COLLECTIVE RIGHTS, MODERN STATE, INDIVIDUAL AND COLLECTIVITY

## **INTRODUÇÃO:**

Propriedade deriva de próprio, evoca a idéia de pertencer. É direito individual e exclusivo. Identifica o poder que o indivíduo tem sobre determinada coisa. É direito real amplo e complexo, que pessoa física ou jurídica têm, dentro dos limites da lei, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo; bem como de reavê-lo de quem, injustamente, o detenha ou possua. Instituição fundamental da vida econômica, legalmente protegida em benefício do proprietário, assegurando a este, que é seu titular, a possibilidade de dispor da coisa livremente, fruindo-a a seu modo ou alienando-a quando e como melhor lhe aprouver. É desta forma que a doutrina jurídica trata o instituto da propriedade.

Ao longo da história nem sempre foi assim, a propriedade privada já assumiu ora caráter individual, ora coletivo, numa relação direta com a sua função na vida econômica. Como ponto fundamental na organização das sociedades ocidentais capitalistas, o instituto da propriedade compõe a base de constituição do Estado Moderno.

O presente artigo pretende, ao examinar o instituto da propriedade no mundo moderno, identificar os amplos conflitos existentes entre os interesses individuais de usar, gozar e dispor do que é seu e os interesses coletivos de uma sociedade cada vez mais complexa. Para isso vai refletir especificamente sobre as mudanças significativas que a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e Novo Código Civil trouxeram para o instituto da propriedade privada no Brasil, na medida que introduziram o princípio da Função Social da Propriedade.

### **1. A PROPRIEDADE NA FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO**

A formação do Estado Moderno ocupa pelo menos três séculos na história da Europa. O pensamento político clássico vai acompanhar esse processo de formação a

partir do século XV, com Maquiavel até consolidar-se nas obras de Hobbes, Locke e Rousseau, autores cuja idéia central é a do Contrato Social que funda o Estado. Para sobreviver às ameaças da natureza, o homem primitivo, busca viver em sociedade. Na vida em sociedade surgem os conflitos de interesses e o homem abre mão da liberdade que tinha em “estado de natureza” e cria por “contrato” o Estado. A finalidade é de garantir e proteger o direito à vida e a propriedade. Do povo emana todo o poder do Estado e é a serviço dos interesses coletivos desse povo que o Estado deve agir. O conceito de Estado Moderno, de Direito pode assim ser expresso:

O Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno. Ela caracteriza-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente. (BASTOS, 1999, p.34)

O Estado é a mais complexa das organizações criadas pelo homem. A formação do Estado Moderno corresponde a um longo período de transição, em que forças políticas e sociais emergentes procuravam seu espaço político, enquanto setores da nobreza lutavam para manter seu poder e seus privilégios.

As profundas transformações na Europa acompanham o declínio do modo de produção feudal e sua progressiva substituição pelo modo de produção capitalista. O crescimento do comércio fez nascer uma nova classe formada por ricos comerciantes - a burguesia. As Reformas protestantes confrontam o poder e a hegemonia da Igreja e do Papa. O feudalismo agoniza. As grandes navegações, o mercantilismo, a acumulação de riqueza na Europa criam as condições históricas para o desenvolvimento do novo modo de produção. O trabalho artesanal vai sendo, progressivamente, substituído pelo trabalho dividido. O artesão se transforma em assalariado. A burguesia, agora dona dos meios de produção, alcança poder econômico e, confronta as estruturas do “velho regime”. O capitalismo nascente transforma a vida em sociedade e demanda novas formas de organização do Estado.

A descoberta do Novo Mundo amplia a geografia do planeta. Nasce a idéia de economia internacional. Os metais preciosos das colônias fluem para a Europa deslocando o eixo econômico da Itália no Mar Mediterrâneo para o Atlântico.

A época é desafiadora para os pensadores da ciência política. Autores cujo mérito reside na capacidade de jogar luz às estruturas de uma nova forma de

organização do Estado, em que a proteção da propriedade privada é posta como um dos seus pilares de sustentação.

É quando as instituições públicas assumem seus contornos contemporâneos: Estados soberanos, constituídos na forma da Lei, pela vontade do povo, através de seus representantes, em poderes divididos e autônomos. O poder político na modernidade deriva do povo. As coisas do Estado e da política são convenções humanas, como ensina Maquiavel.

Thomas Hobbes inaugura o pensamento jusnaturalista e contratualista de formação do Estado Moderno quando identifica o sentido das forças que emanam do indivíduo para constituir o Estado. Em sua obra clássica “O Leviatã” de 1651, Hobbes consolida sua posição histórica de grande teórico da soberania do Estado. Seu pensamento será direcionado à defesa da Monarquia e do poder do soberano. Poder concedido pelos homens, a fim de manter a paz e garantir a vida. Os homens criam e legitimam a soberania do Estado. É esse pensamento que irá conduzir a visão de Hobbes sobre a propriedade, oponível a terceiros, porém, não oponível ao soberano.(MELLO, in WEFFORT, 2000, p.195).

Dos autores clássicos da ciência política Locke é quem delimita com precisão a propriedade na visão liberal, base sobre a qual Estado Moderno irá funda-se. Partindo da teoria dos direitos naturais do homem, Locke descreve o “estado de natureza” onde os homens viveriam em perfeita liberdade e igualdade:

Nesse estado pacífico os homens já eram dotados de razão e desfrutavam da propriedade que, numa primeira acepção genérica utilizada por Locke, designava simultaneamente a vida, a liberdade e os bens como direitos naturais do ser humano.(MELLO, in WEFFORT, 2000, p.85).

Os homens em “estado de natureza” vivem livres, iguais e independentes. Livres, porém, submetidos às leis da natureza, isto é, a razão. Cada um é livre para dispor de seu corpo; não se deve abusar dessa liberdade para prejudicar os demais; não é preciso atentar contra outros, tudo na natureza é abundante.

Amplio é o conceito de propriedade em Locke, “[...] o homem, sendo senhor de si próprio e proprietário de sua pessoa e das ações ou do trabalho que executa, teria ainda em si mesmo a base da propriedade”.(MELLO, in WEFFORT, 2000, p.86). A propriedade em Locke já existe no “estado de natureza”. A terra dada por Deus em

comum a todos os homens pode dela se tornar proprietário à medida que incorporar a ela o seu trabalho. Pelo trabalho o homem torna-se proprietário privado da terra, estabelecendo sobre o bem um direito “próprio” e “oponível” aos outros homens. “O trabalho era, pois, na concepção de Locke, o fundamento originário da propriedade”.(MELLO, in WEFFORT, 2000, p.86).

Nesse mundo natural de abundância e harmonia, baseado na razão, não haveria necessidade do Estado.

Agressões seriam atos insensatos e irracionais de indivíduos que renunciaram à razão. Os homens que agem de forma contrária à razão, transgridem as leis da natureza, devem ser condenados. Inicia-se, assim, o estado de guerra; guerra de alguns contra os demais. A paz só se alcança para rendição do criminoso e pela reparação dos danos causados. Só termina quando o último criminoso for rendido e isso perpetua o estado de guerra.

Para superar essa guerra sem fim, os homens desistem de aplicar as leis naturais com as próprias mãos e criam o Estado de Direito. Estado que tem por base as leis naturais, o jusnaturalismo.

Os homens renunciam à liberdade natural e entregam ao corpo político, formado no ato da renúncia e num pacto, o comando da sociedade. Fundam a comunidade representada pelo governo. Esse Estado terá direito de julgar e punir os criminosos. Terá o monopólio da força, usado para garantir a cada membro a sociedade: segurança, conforto e paz.

O homem pode acumular, o limite da propriedade era fixado pela capacidade de trabalho do ser humano. Os que não trabalham não acumulam bens. As leis regulam o direito de propriedade e constituições positivas determinam a posse da terra.

Qualquer que seja a forma de organização do Estado, “todo o governo não possui outra finalidade além da conservação da propriedade”. Propriedade aqui entendida no seu conceito mais amplo de vida, liberdade e bens. O Estado Moderno nasce, na visão de Locke, organizando seu arcabouço jurídico em torno da proteção ao instituto da propriedade.

Outro autor de grande contribuição nas teorias políticas no mundo moderno é Rousseau. Crítico contundente da hipocrisia social que reinava na decadente nobreza francesa irá buscar em sua obra os fundamentos de legitimidade para o pacto entre os

homens que dá origem ao Estado Moderno: o Contrato Social. Para Rousseau, a propriedade é fundamento do pacto social, onde cada um permanece com tranqüilidade no gozo do que lhe pertence (ROUSSEAU, 1999, p. 69 e 70):

“Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes.”

A economia estruturada a partir da propriedade privada é determinante na organização do Estado Moderno. A propriedade na modernidade será entendida como um direito individual a ser protegido pelo Estado.

## **2. PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

A história nos mostra que a propriedade privada já assumiu ora caráter individual, ora coletivo, numa relação direta com a sua função na vida econômica.

Para os povos primitivos a terra era sagrada, responsável pela subsistência e tinha caráter coletivo. Na Grécia antiga encontram-se registros de divisão de terras entre grupos familiares. É no Direito Romano que, pela primeira vez, se tem referência da propriedade como individual, absoluta e perpétua. Na Idade Média com o domínio da Igreja, o Direito Canônico tratou a terra como uma dádiva de Deus, um direito natural absoluto do homem. Na Revolução Francesa, quando se consolida o Estado Moderno, a propriedade passa a ser considerada como um dos pilares sobre os quais se estrutura o Estado. O Código de Napoleão, ao expressar as idéias da Revolução, considera a propriedade privada direito individual, absoluto e inviolável. As doutrinas socialistas retomam o caráter coletivo da propriedade, pressuposto de uma nova forma de organização da economia e da sociedade.

No Brasil, o Código Civil que vigorou no país de 1916 a dezembro de 2002 sofreu grande influência do caráter liberal contido na legislação francesa e assim, moldou o instituto da propriedade com um forte caráter individual e inviolável.

No campo dos direitos humanos a propriedade será tratada no artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que consagrou o direito à

propriedade como um direito inalienável do ser humano. O artigo trata desse direito em duas dimensões: como garantia de subsistência e como garantia individual.

O direito de propriedade como meio de garantia de subsistência é o “direito à terra como fonte provedora das condições mínimas para que a família e a comunidade possam levar uma vida digna”. Como garantia individual opõe-se “contra a arbitrariedade do Estado e de terceiros, contrapondo-se a idéia do arbítrio à da legalidade”.(BASTOS, 2005, p.1). Ligado ao direito de propriedade está outro direito, o da dignidade humana que depende para existir do direito de uso dos bens da terra.

As concepções privatistas da propriedade, consolidadas em grande parte nas legislações civis das Nações modernas distanciam-se dessa visão que identifica propriedade como direito humano e, portanto como direito-meio capaz auxiliar na proteção e valores fundamentais e não um direito-fim de proteção do interesse individual, oponível a tudo e a todos.

Neste sentido, esclarecedor o artigo: Comentários ao Artigo 17º, do Ministro Márcio Thomaz Bastos, publicado pela Rede Direitos Humanos e Cultura:

Daí decorre, em estrita lógica, a conclusão – quase nunca reconhecida em doutrina – de que nem toda propriedade privada constitui um direito fundamental da pessoa humana, a merecer, por isso, uma proteção constitucional. Seria, com efeito, evidente contra-senso que essa qualificação fosse estendida ao domínio sobre um latifúndio improdutivo, ou sobre uma gleba urbana não utilizada, em cidades com sérios problemas de moradia popular. Da mesma sorte, é da mais elementar evidência que a propriedade do bloco acionário, com que se exerce o controle de um grupo empresarial, não pode, sem ofensa à razão jurídica, ser incluída na categoria dos direitos humanos.

Posto como um direito básico do ser humano, o direito de propriedade ganha no mundo contemporâneo novas concepções. No Brasil as mudanças no ordenamento jurídico neste sentido são evidentes.

### **3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Todo o ordenamento jurídico do mundo contemporâneo adota os pressupostos de que há limites ao uso individual da propriedade, incorporando de forma definitiva a *função social da propriedade*.

E o que vem a ser a Função Social da Propriedade?

A utilização e exploração da propriedade privada devem respeitar os interesses públicos, coletivos, sociais e também, a coexistência com outras propriedades. Ao uso e gozo ilimitado pelo direito individual, a sociedade moderna impõe limites racionais. Resultam esses limites da intervenção do Estado na defesa do bem comum. O direito à propriedade é individual, mas o uso está subordinado ao interesse coletivo.

Examinando a legislação em vigor no Brasil vamos encontrar referências da Função Social da Propriedade na Constituição de 1988, no Novo Código Civil que entrou em vigor em janeiro de 2003 e no Estatuto da Cidade.

Na Constituição Federal de 1988 há oito referências diretas à Função Social da Propriedade: artigo 5º, inciso XXIII; artigo 153, § 4; artigo 156, § 1; artigo 170, inciso III; artigo 182, § 2; artigo 184; artigo 185, parágrafo único e artigo 186. De todas essas referências duas merecem destaque: Artigo 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, cláusula pétrea que só pode ser alterada por novo poder constituinte prevê, em seu inciso III: “*a propriedade atenderá a sua função social*” e, Artigo 170, que trata da ordem econômica, onde devem ser observados vários princípios, entre eles o previsto no inciso III: “*função social da propriedade*”.

O novo Código Civil Brasileiro, legislação que regulamenta o direito privado no país, aprovado em janeiro de 2002 e em vigor desde janeiro de 2003, substituiu o Código anterior de 1916. Uma leitura atenta do novo código vai mostrar as mudanças significativas ocorridas no Título III: Da Propriedade. O artigo 1228, § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, do Novo Código, modifica de forma substancial os artigos 523 e 524 do Código anterior. A mudança reside, justamente, na Função Social da Propriedade, colocada de forma clara e na condição legal que permite, por exemplo, regularizar áreas de favelas em grandes centros urbanos.

Abaixo a reprodução do artigo 1228 e seus parágrafos:

Artigo 1228: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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



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

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

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

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

Um dos muitos problemas a que a Reforma Urbana proposta pelo Estatuto da cidade pretende resolver é justamente subordinar a propriedade privada urbana à sua função social. Não se trata, pois, de especular se o Estatuto da Cidade é Lei que vai ser aplicada ou não. A Reforma Urbana de que trata o Estatuto da Cidade está disseminada por todos os institutos de direito privado e por todo o ordenamento jurídico do país de forma organizada e profunda.

A Função Social da Propriedade é, pois, pressuposto da Reforma Urbana a ser implementada com base nas normas do Estatuto da Cidade, através do Plano Diretor de cada município.

#### **4. OS DESAFIOS DA PROPRIEDADE NO ESTATUTO DA CIDADE**

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, colocou na pauta dos temas municipais a Reforma Urbana. Determinou que os municípios enfrentem com responsabilidade a condução equilibrada do crescimento das cidades.

O Estatuto da Cidade está vinculado ao desenvolvimento urbano, fundado no cumprimento da função social da cidade. A Lei é produto de um longo processo de lutas populares, cuja origem remonta aos movimentos sociais por moradia nos grandes centros urbanos brasileiros. A esse movimento político denomina-se “Reforma Urbana”, sustentada por dois princípios fundamentais: a função social da propriedade e da cidade e a sustentabilidade de seu desenvolvimento.

Fazer valer esses princípios na organização das cidades é atribuição da comunidade como um todo, aí incluídos os poderes constituídos e a sociedade civil.

Ganha materialidade através do processo político de construção do Plano Diretor em cada um dos municípios brasileiros. Tarefa árdua para as cidades, que na grande maioria não possuem nenhum tipo de instrumento de regulamentação do seu espaço urbano, do uso e da ocupação do seu território, em especial.

As cidades no Brasil crescem de forma desordenada, ao sabor dos acordos que, por ação ou omissão, se estabelecem entre o poder público municipal e o setor imobiliário. Além de uma série de mecanismos de ocupação sem controle das periferias urbanas em loteamentos clandestinos, favelas e toda sorte de moradias precárias.

O Estatuto da Cidade tramitou por 10 anos no Congresso Nacional. A demora na promulgação da Lei dá a medida da sua importância e dos interesses que ela confrontou. Sancionada em julho de 2001 torna-se o grande instrumento regulador e definidor de diretrizes gerais da política urbana no Brasil. A Lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Com a promulgação do Estatuto, completou-se a base legal para implementação da Reforma Urbana, cabendo às comunidades e aos governos municipais, implementá-la em seus municípios respeitando as características locais.

Diferentemente de legislações tradicionais, o Estatuto não apresenta fórmulas ou receituário de passos a serem seguidos, muito comuns no passado quando predominou na política urbana a crença de um suposto planejamento urbano racional e salvador, capaz de garantir uma cidade perfeita e isenta de conflitos. Estabelece de forma clara e aberta, formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão, planejamento e política. Só tem sentido o ordenamento urbano quando a comunidade participa deliberando sobre a cidade que deseja.

O Estatuto ao tratar da ordem urbanística, chamando-a de meio-ambiente artificial, prevê diretrizes gerais capazes de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. São elas:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
  - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
  - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
  - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua sub-utilização ou não utilização;
  - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais;
- XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Além das Diretrizes gerais o Estatuto trouxe novos poderes para as Administrações Municipais, através de institutos tributários, financeiros, jurídicos e

políticos, no sentido de atender, especificamente, à função social da propriedade. Dentre esses instrumentos destacam-se os seguintes: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

As cidades brasileiras, na quase totalidade, apresentam quantidades expressivas e inaceitáveis de terrenos ociosos ao longo do espaço urbano; estocados em geral com fins especulativos. O proprietário aguarda a valorização do lugar, que virá em função da com a instalação de infra-estrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais realizados pelo poder público com os recursos de impostos pagos por toda a comunidade. É o dinheiro de todos que dá origem a valorização da propriedade de alguns.

As áreas destinadas à especulação imobiliária oneram o poder público municipal, uma vez que, a Prefeitura vê-se obrigado a atender reivindicações dos moradores de áreas desprovidas de toda e qualquer infra-estrutura. Reivindicação justa, mas, que acaba por dotar de serviços e equipamentos públicos também os terrenos ociosos existentes no caminho. A população mais carente é expulsa para os limites extremos dos perímetros urbanos inchados pelo interesse dos loteadores.

A lógica da especulação imobiliária reside na ação do proprietário que não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por outros agentes privados.

Os prejuízos são divididos à toda população em função dos altos custos, por habitante, de instalação e manutenção dos equipamentos e serviços públicos. Quando muitos terrenos permanecem baldios no interior de bairros já consolidados ou quando, ao redor da cidade, se multiplicam loteamentos e conjuntos residenciais, dispersos, em áreas ainda não urbanizadas e distantes dos locais onde há oferta de empregos, comércio e serviços urbanos, o custo de infraestrutura é dividido por todos os habitantes que pagam seus impostos.

O artigo 182 da Constituição Federal, em seu § 4º, diz que é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, nos termos do Estatuto da Cidade, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, de:

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O principal objetivo destes três instrumentos, de aplicação sucessiva, é o combate à retenção de terrenos ociosos, ou seja, à especulação imobiliária. Principalmente, em setores da cidade que os terrenos são valorizados; dotados pelo poder público municipal de infraestrutura e serviços urbanos. O custo social de ação do poder público municipal de urbanizar a cidade, feita com o objetivo de privilegiar o interesse privado de alguns é incompatível com a supremacia do interesse público, princípio da administração pública.

O Estatuto da Cidade determina a criação de lei municipal específica para ordenar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado. Essa lei deverá fixar as condições e os prazos para implementação das obrigações impostas aos proprietários, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor.

É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. O critério da subutilização aplica-se tanto as glebas passíveis de parcelamento – possibilitando ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia.

Com a aplicação deste primeiro instrumento, procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar os usos inadequados, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades.

A idéia central desse instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mau aproveitamento acarrete prejuízo à população. Aplica-se aos proprietários que não atenderam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O objetivo é estimular a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ou sua venda. Neste caso, os novos proprietários se responsabilizarão pela adequação pretendida.

O IPTU progressivo no tempo está na seqüência das sanções previstas pelo art. 182 da Constituição Federal, que se vincula ao não cumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

A aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá, segundo o Estatuto, mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel. A efetividade desse instrumento punitivo depende da existência de um adequado sistema de cobrança de tributos municipais, sustentado por um cadastro imobiliário permanentemente atualizado.

Assim, o IPTU progressivo demanda por parte de poder público municipal uma boa organização dos departamentos de rendas e da existência de mecanismos de fiscalização e controle.

Determina a Lei que decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o poder público municipal poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

As áreas que chegarem a ser objeto de desapropriação, nesta seqüência de procedimentos, poderão servir para promoção de transformações na cidade, dentre elas, por exemplo, a implantação de unidades habitacionais ou a criação de espaços públicos para atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente; bem como a destinação de áreas para atividades econômicas voltadas à geração de emprego e renda para a população pobre.

A desapropriação somente poderá ser utilizada no caso de ineficácia das penalidades anteriormente citadas. Só nessas condições o poder público municipal poderá fazer uso da desapropriação, a fim de dar ao terreno ocioso a destinação socialmente mais adequada.

Outros instrumentos importantes se somam a estes três: direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança; usucapião especial de imóvel urbano que, no conjunto, auxiliam na realização dos

princípios da Reforma Urbana. Não fazem parte, entretanto, do escopo do presente trabalho, limitado apenas as reflexões sobre a função social da propriedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constituições brasileiras sempre garantiram o direito de propriedade. A concepção mais comum dos nossos doutrinadores sempre foi de que esse é um direito individual. A Constituição de 1988 explicitou de forma clara a garantia ao direito de propriedade como cláusula pétrea, porém, condicionou seu uso de forma expressa à função social.

A nova Lei sobre a ordem urbanística, o Estatuto da Cidade, determina a elaboração de Planos Diretores dos municípios, onde deverão aferir, nos limites do seu território, propriedades privadas que não esteja atendendo à sua função social. Essas propriedades deverão sofrer sanções até o limite da desapropriação.

O ordenamento jurídico no Brasil hoje, com relação ao instituto da propriedade, tem uma clara tendência de publicização, onde a finalidade da propriedade está condicionada em seu uso ao interesse público, coletivo e social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLI, Wilson. **Teoria Geral do Estado**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 44ª ed. Porto Alegre: Globo, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**, 20ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

BASTOS, Márcio Thomaz. **Comentários ao artigo 17º da Declaração de Direitos Humanos**. Artigo disponível em <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em 29 nov.2005.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 5ª ed. São Paulo: Editora UNB e Imprensa Oficial, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria Geral do Estado**, 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

HILDEBRAND, Antonio Roberto. **Nova Lei da Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade**, 1ª ed. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo Civil**. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**, 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Murillo. **Cidade Brasileira**. 1ª ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1980.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira, 3ª ed. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**, in Clássicos da Política. Organizador: Francisco C. Weffort. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Para compreender o Estatuto da Cidade**, 1ª ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PARDO FILHO, Milton. **Propriedade** – Trabalho de Pesquisa Científica, mimeo, mestrando PUC –SP, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Volume I e II. Coleção os Pensadores. Nova Cultural. São Paulo. Ed. 1999.

SANTOS, Milton e Silveira, Maria Laura. **O Brasil Território e sociedade no início do século XXI**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Novo Código Civil, Texto Comparado**, São Paulo: Editora Atlas, 2002.