

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

Sônia Letícia de Mello Cardoso
Mestre em Direito do Estado

RESUMO: O artigo analisa o conflito existente entre a concepção individualista do direito de propriedade e a publicista do direito urbanístico. Procura demonstrar, também, que o princípio da função social é elemento interno e qualificador do direito de propriedade urbana, predeterminando o seu uso, gozo e disposição, em conformidade com as normas do Plano Diretor do Município, conforme o disposto no art. 182 da Constituição Federal. Esse instituto determina que o proprietário do imóvel urbano deve ser compelido a dar um destino racional ao seu imóvel, sob pena de sanção, tais como: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais ou sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros de legais. A finalidade última do princípio da função social é propiciar a todos uma vida digna em sociedade.

ABSTRACT: The article analyzes the existent conflict between the individual conception of the property right and the public conception of the urbanist right. It tries to explain, also, that the principle of social function is an internal and qualifier element of the urban property right, setting up its use, enjoyment and disposition, conform the rules of the Municipal Director Plan, according to what is disposed in the article 182 of the Federal Constitution. This institute determines that the urban real state owner must be obliged to give a rational end to his real property, under sanction, such as: the compulsory division or edification; tax over the progressive urban predial and territory property in the period; desapropriation with the payment by public debt titles of emission preapproved by the Federal Senate, with Money returning delay until ten years, in annual parcels, equal and successive, insured with the real value of the indemnization and the legal benefits. The last goal of the principle of social function is to render favorable to everybody a worthy life in society.

1. Introdução

O tema *A função social da propriedade urbana* é objeto de inúmeras controvérsias, tanto na doutrina nacional quando na estrangeira, em razão do conflito existente entre a **concepção individualista do direito de propriedade e a concepção do direito urbanístico**.

O estudo da função social da propriedade urbana é tormentoso e intrigante para a maioria dos juristas, porque, de um lado, é imperioso respeitar os direitos do proprietário do imóvel urbano, e de outro, é necessário dar um destino racional e proveitoso em benefício da coletividade.

Para compreendermos melhor o tema, é necessário fazermos algumas abordagens quanto ao seu desenvolvimento histórico.

2. Breve histórico da propriedade

O individualismo e o absolutismo da propriedade resplandeceram na Idade Moderna, durante o século XVIII, à força da Revolução Francesa.

Assevera Caio Mário da Silva Pereira que: “A Revolução Francesa foi um acontecimento de raízes profundas, de tão grande alcance social que se chega a dividir a história em face das transformações que causou. Não passaria da superfície o movimento, se deixasse intato o conceito medieval de domínio, e, disto conscientes, aqueles homens revolucionaram a noção de propriedade”.¹¹¹

Com o advento da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, firmou-se para o mundo moderno, dentre os direitos naturais e essenciais do homem, a **propriedade**.

Esta concepção de propriedade veio restaurar o conceito unitário da propriedade, oriunda dos romanos, numa reação necessária e radical ao fragmentado direito de propriedade do regime feudal.

Espelhando a concepção unitária da propriedade, encontra-se o art. 544 do Código Napoleão, de 1804, segundo o qual: “A propriedade é o direito de gozar e de dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que dela não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”.

¹¹¹ PEREIRA, C.M da S. Direito de propriedade, sua evolução atual no Brasil. In: Revista Forense, nº 157/2

Esse texto do Código Civil francês mereceu críticas dos juristas por ser contraditório, pois a propriedade deveria ser da “maneira mais absoluta”, e ao mesmo tempo, limitada por leis ou regulamentos.

Muito bem demonstra Wilson de Souza Campos Batalha que esse texto, apesar das imperfeições, representava a concepção da época. E que “Não se quis asseverar que a propriedade não tivesse limites - e o texto acrescentava: “desde que delas não se faça uso contrário às lei e aos regulamentos”. Esses limites, porém, eram de pequena importância e a codificação de 1804 pode ser apresentada como o reconhecimento mais elevado, em toda a história, das prerrogativas individuais do proprietário, cuja exclusividade ficara assentada pela destruição do feudalismo e da pressão monárquica”.¹¹²

O respeito à propriedade individualista ficou caracterizado com especial ênfase, tanto que Napoleão “reconhecia o império desse dever, quando, numa das reuniões da Comissão encarregada de redigir o Código, pronunciou estas palavras memoráveis: “a propriedade, sendo a inviolabilidade na pessoa daquilo que possui, eu mesmo, com os numerosos exércitos de que disponho, não poderia me apossar de um campo, pois violar o direito de propriedade de um só, é violá-lo em todos”.¹¹³

A concepção absolutista e individualista do direito de propriedade, preceituada pelo Código de Napoleão, espalhou-se, de forma análoga, pelos Códigos de diversos países.¹¹⁴, inclusive para o nosso Código Civil de 1916.

No entanto, esta estrutura do pensamento jurídico liberalista veio sofrer profundas alterações, em decorrência direta das mutações sociais e econômicas decorrentes da Revolução Industrial, que com o aparecimento das máquinas, trouxe o desemprego em massa, a divisão do trabalho, a concentração de riquezas nas mãos de poucos, sendo que a grande maioria nada possuía, pontificando assim, as injustiças sociais.

Contra este estado de coisa, informa Maria Helena Ferreira da Câmara: “inúmeros pensadores responsabilizaram a instituição da propriedade privada pela desigualdade, e conseqüentemente, pela miséria social existente. Tal concepção, em 1840, ficou expressa na obra de Proudon,

¹¹² BATALHA, W. de S. C. Op. cit., p. 588 e 589

¹¹³ GOMES, O. A crise do direito (ensaios) p.93

¹¹⁴ Cf. Código Civil italiano de 1865. art. 436: “La proprietà è il diritto di godere e disporre della cosa nella maniera più assoluta purchè non NE faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti”. Código Civil espanhol, de 1899, art. 348: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas em las leyes” Código Civil português, de 1867, art. 2.170: “o direito de propriedade, e cada um dos direitos especiais que esse direito abrange, não têm outros limites, senão aqueles que lhes forem assinados pela natureza das coisas, por vontade do proprietário, ou por disposição expressa da lei”, entre outros.

onde ele declarou que “a propriedade é um roubo”. Passou-se a defender, entre os socialistas, a supressão da propriedade privada sobre os meios de produção. Aliás, é o que propunha Karl Marx, no “Manifesto Comunista”, em 1848. Dizia ele: “a teoria comunista pode se resumida nesta frase: abolição da propriedade privada”.¹¹⁵

Diante dessa realidade, a propriedade privada passou a ser considerada principal fonte geradora dos desequilíbrios sociais existentes.

Os pensadores das mais variadas tendências: socialistas, humanistas, nacionalistas e democráticos, empreenderam um combate sistemático contra a propriedade absoluta e individualista, mas mantiveram suas convicções e idéias, marcadamente divergentes sobre o instituto da propriedade privada.¹¹⁶

Por outro lado, tanto as falhas perpetradas pelo liberal-capitalismo, em concentrar a riqueza causando a “exploração do homem pelo homem”, e as do tota- litarismo-socialista em suprimir a propriedade privada e subjugar os homens ao Estado, quanto as desigualdades econômicas e sociais levaram a uma reformulação do direito de propriedade.

A doutrina social da Igreja Católica, provavelmente influenciou nessa transformação, tentando compatibilizar a propriedade privada com as necessidades sociais. Tanto é assim que, em decorrência das desigualdades sociais e econômicas e contra a influência comunista e socialista, a Igreja Católica, através da Encíclica “Rerum Novarum”, de 15 de maio de 1891, do Papa Leão XIII, defendeu a propriedade como Direito Natural e condenou a interferência estatal, pois o homem é anterior ao Estado. Segundo a encíclica, “Não é das leis humanas, mas da natureza, que emana o direito da propriedade individual, a autoridade pública não o pode, pois, abolir; o que ela pode e regular-lhe o uso e conciliá-lo com o bem comum”.¹¹⁷

A repercussão do instituto da propriedade é de suma importância no mundo contemporâneo, isso porque a propriedade é fonte geradora de riqueza, necessária à sobrevivência humana. Sendo assim, o Estado tem sido compungido cada vez mais a regular o direito de propriedade para proporcionar o bem-estar geral, pois a propriedade gera o fenômeno econômico, o fenômeno social e é fonte de grande poder para o homem moderno.

3. A concepção da função social

¹¹⁵ CAMARA, M. H. F. da. Aspectos do direito de propriedade no capitalismo e no soviétismo, p. 83.

¹¹⁶ GOMES, O. Op. cit., p. 126 a 151.

¹¹⁷ Encíclica “Rerum Novarum”. In: Encíclicas e Documentos Sociais, p. 39.

A doutrina da função social da propriedade foi elaborada por León Duguit que procurou estabelecer limites ao caráter individualista e egoísta, então reinante no começo do século, a cerca da propriedade privada, criticando os direitos subjetivos dos proprietários.

Para Duguit, a propriedade não é um direito do indivíduo, ela é uma função social. todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir uma certa função na sociedade de acordo com a posição que nela ocupa. Só ele pode aumentar a riqueza geral fazendo valer o capital que possui. Está, portanto, obrigado a fazer esta tarefa, e só será protegido, à medida que a cumprir. A propriedade não é o direito subjetivo do proprietário: é a função social do possuidor da riqueza. Segundo ele, a noção de direito subjetivo preconizada pela Declaração de 1789 é uma noção metafísica, uma contradição radical com o positivismo moderno. O Direito positivo não protege o pretendido direito subjetivo do proprietário, mas garante a liberdade do possuidor da riqueza a cumprir a função social.¹¹⁸

Esta concepção adotada por Duguit, segundo a qual a propriedade não é um direito, senão uma função social, foi criticada por grande número de juristas, dentre eles Gastón Morin, Georges Ripert, Henri e L. Mazeaud, M. Rouast.¹¹⁹ No mesmo sentido, segundo Telga Araújo, os civilistas Dabin, Savatier, Barassi e Massineo, por entenderem “que a propriedade-função exige a existência de um dever jurídico de exercitar uma atividade dirigida a atuar exclusivamente e diretamente um interesse público, o que não se ajustaria aos ordenamentos jurídicos não socialistas”.¹²⁰

Estas críticas não prosperaram, pois o entendimento atual é de que o princípio da função social “transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la”, uma vez que a propriedade continua privada; contudo, condicionada aos interesses sociais.¹²¹

Os doutrinadores, contrários à concepção da função social da propriedade, levantavam a questão da possível contradição entre “direito subjetivo” e “função”.

A posição de Orlando Gomes era de que a propriedade função social, “levada até às suas últimas conseqüências, elimina-se por contradição”. E ainda, arrimado em Gaston Morin, acrescentava: “introduzir a idéia de função no conceito de direito subjetivo é integrar uma contradição em sua estrutura, pois o direito é uma liberdade no interesse do seu titular e a função um dever em proveito ou ao serviço de outras pessoas que não quem a

¹¹⁸ DUGUIT, L. Op. cit., p. 235 a 245.

¹¹⁹ SERPA LOPES, M. M. Curso de direito civil. V. VI, p. 245 a 247.

¹²⁰ ARAÚJO, T. de. Função social da propriedade. In: Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 39, São Paulo

¹²¹ SILVA, J. A. Curso de direito constitucional, p. 250.

exerce; nestas condições, a lógica exige a escolha entre o conceito de direito e da função, porque impossível cumuná-los”.¹²²

O próprio Orlando Gomes ratificou a sua posição, entendendo que a concepção de função social é generalizada, inclusive aceita em várias Constituições, e frisou: Hoje, a idéia de função social está substituindo a de propriedade como direito subjetivo, ilimitado”.¹²³

Como magistralmente entende Eros Roberto Grau, não existe nenhuma contradição entre direito subjetivo e função, pois “o *direito subjetivo* não é *facultas agendi*, mas a *permissão jurídica* para o uso da *facultas agendi*”. Portanto, “ser titular de um direito subjetivo é estar autorizado pelo ordenamento jurídico, a praticar ou a não praticar um ato”. Assim, conclui brilhantemente este autor: “Daí inexistir a contradição dogmática a que aludem determinados autores: pode, coerentemente, o Direito Positivo introduzir como elementos integrantes da autorização a alguém, para o exercício de uma faculdade, inúmeros requisitos, inclusive, mediante a criação de deveres em ônus para o titular do direito subjetivo”.¹²⁴

Os direitos subjetivos e a função integram-se plenamente na delimitação do conteúdo do direito de propriedade, determinando a sua evolução numa perspectiva social.

Conforme muito bem leciona o Prof. Carlos Ari Sundfeld, “ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Assim como a imposição de deveres inderrogáveis ao empregador, no interesse do empregado, não faz dele um ente público, também a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade: apenas lhe impor cerceamentos diferenciados”.¹²⁵

A propriedade em nossos dias, como muito bem salienta a Prof^a. Lúcia Valle Figueiredo, perdeu as suas características romanísticas “passando do *inus utendi, fruendi et abutendi* para adquirir um perfil de propriedade social”.¹²⁶

No mesmo sentido, Pedro Escribano Collado assinala: “Hoje o direito de propriedade tem deixado de ser um direito ‘egoísta’, como propunham aqueles autores. A função tem introduzido na esfera interna do

direito de propriedade um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo”.¹²⁷

A função social da propriedade representa a pedra angular do direito de propriedade, pois está inserida na própria estrutura deste direito, predeterminado os modos de aquisição, gozo e utilização da propriedade.

Ressaltamos que não é a propriedade que possui a função social, quem a possui é o direito de propriedade, configurado nos ordenamentos jurídicos.

O legislador moderno condiciona a autonomia do proprietário a uma função, ou seja, a verdadeiros deveres para com a coletividade, pois quem cumpre ou deve cumprir a função social da propriedade é o titular da coisa objeto de propriedade.

Há autores que sustentam que a função social da propriedade é uma decorrência do Poder de Polícia, com o que não concordamos. Poder de Polícia é, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.¹²⁸

Sustenta a Prof^a. Maria Sylvia Zanella Di Pietro que, com a ampliação do conceito de poder de polícia, abrangendo não apenas a obrigação de não fazer, mas também as de fazer com a imposição do dever de utilizar o bem, “é que se começou a falar em *função social da propriedade*”.

E acrescenta, dizendo que duas posições se colocam em relação à função da propriedade:

“ 1. uns a mantêm o âmbito do poder de polícia e interpretam a função social sob dois aspectos: o negativo e o positivo. Sob o aspecto negativo, a função social abrange as limitações impostas ao exercício da propriedade com as mais variadas finalidades (segurança, saúde, economia popular, proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional); inclui as obrigações de não fazer e mesmo certas obrigações de fazer, impostas como condições para o exercício de determinados direitos, por exemplo, a obrigação de adotar medidas de segurança contra incêndios como condição de direito de construir sob o aspecto positivo, implica obrigação de fazer consistente no dever de utilização da propriedade;

2. outros distinguem: o aspecto negativo corresponde ao poder de polícia e, o aspecto positivos, à função social da propriedade; quer dizer, a função social da propriedade seria “um novo instrumento, que, conjugado aos normalmente admitidos (as limitações, as desapropriações, as servidões etc.)

¹²² GOMES, O. Direito reais, p. 142.

¹²³ GOME, O. VARELA, A. Direito econômico, p. 170.

¹²⁴ GRAU, E. R. Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento humano

¹²⁵ SUNDFELD, C. A. Função social da propriedade. In: Ternas de Direito Urbanístico 1, p. 05.

¹²⁶ FIGUEIREDO, L. V. Disciplina urbanística da propriedade, p. 01.

¹²⁷ COLLADO, P. E. OP. cit., p. 118.

¹²⁸ MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro, p. 115.

possibilitam a obtenção de uma ordem econômica e social que realize o desenvolvimento com justiça social” (cf. Carlos Ari Sunfeld, 1987:9)”.
E pontualiza: “Os autores dessa segunda corrente continuam apegados à concepção originária do poder de polícia, como atividade negativa, ou seja, atividade que impõe ao particular limitações ao exercício do direitos individuais, consistentes em obrigações de não fazer”.¹²⁹

Contudo, salientamos que a expressão Poder de Polícia se encontra desgastada, não a acolhem Agustín A. Gordillo¹³⁰, a Prof^a Lúcia Valle Figueiredo¹³¹, o Professor Adilson Abreu Dallari¹³², o Prof. Carlos Ari Sunfeld¹³³ e mais recentemente, o Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello.¹³⁴

Na realidade, esse termo equivoco, Poder de Polícia”, tomou-se inútil com a existência do Estado de Direito, posto que é a lei quem traça os contornos do direito de propriedade e determina que a propriedade cumpra a função social.

Há necessidade de se fazer a distinção entre delimitação e limitação de direito, como muito bem fazem Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández. Para eles, “A delimitação de um direito é, com efeito, fixar seu “conteúdo normal”, assinalar limites ou fronteiras à sua extensão, que não pode ser nunca ilimitada; pelo contrario, a limitação de um direito opera sobre esse conteúdo normal, para restringir sua possibilidade de exercício”.¹³⁵

Sendo assim, a função social da propriedade não se confunde com limitações administrativas ou atividades do Poder de Polícia, pois as limitações administrativas são uma decorrência da supremacia geral da Administração frente aos administrados, externos, portanto, ao direito de propriedade, e a função social é elemento interno do direito de propriedade.

São espécies de limitação, segundo José Afonso da Silva, “as restrições, servidões e desapropriações. As restrições limitam o caráter

absoluto da propriedade; as servidões (e outras formas de utilização da propriedade alheia) limitam o caráter exclusivo; e a desapropriação, o caráter perpétuo”.¹³⁶

A função social não limita, ela integra o conteúdo do direito de propriedade, como elemento constituidor e qualificador do seu regime jurídico. Portanto, o fundamento da função social é o dever do proprietário de exercer o direito de propriedade em benefício de um interesse social, enquanto que o fundamento das limitações administrativas consiste em impor condições para o exercício do direito da propriedade.

Por força disso, a supremacia geral da Administração Pública nos garante que a propriedade sofreria limitações, mesmo que não existisse o princípio da função social encartado na Constituição.

A própria função social tem um limite, não pode suplantar o direito de propriedade, pois este é garantido, inclusive, contra o Poder Público. Segundo lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, “o certo é que o sentido mínimo atribuível à expressão propriedade está ligado às idéias de uso, gozo e disposição da coisa”. E, mais à frente, pontua: “O uso e do gozo do bem são noções cuja substancia está indissolúvelmente ligada à idéia de funcionalidade. Logo, o que não se lhes pode retirar é a funcionalidade. Entende-se por funcionalidade a aptidão natural do bem em conjugação com a destinação social que cumpre, segundo o contexto em que esteja inserido. É isto que o Direito quer proteger quando consagra, constitucionalmente, o direito de propriedade”.¹³⁷

Portanto, a função social não pode retirar o conteúdo mínimo do direito de propriedade, é imperioso que o proprietário mantenha a exclusividade e a funcionalidade sobre o bem objeto de propriedade.

A função social congrega os interesses individuais e coletivos, delimitando o direito de propriedade e exigindo que o proprietário da riqueza usufrua de seu bem, em consonância com o bem-estar geral, para que todos tenham uma vida digna em sociedade.

4. A ordem constitucional vigente

Os ordenamentos jurídicos ocidentais têm consagrado o princípio da função social da propriedade.

O direito de propriedade terá o direito de acordo com o regime político e jurídico de cada país, em conformidade com o momento histórico.

¹²⁹ DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo, p. 96

¹³⁰ O jurista argentino Agustín A. Gordillo, pontua que “no existe hoy en dia una “noción” atutónoma y suficiente de “poder de policía”. no existe porque esa función se há distriguido ampliamente dentro de toda la actividad estatal”. E mais adiante arremata: “..es errado fundar una limitación a un derecho individual tan sólo en ese concepto, pues él a su vez es inexacto: la limitación deberá, pues, fundarse concretamente en la disposiciones legales o constitucionales y demás proncopios jurídicos aplicables, pero no en esa “noción” de poder policía”. Tratado de derecho administrativo, tomo II, p, XII-12 e 13.

¹³¹ FIGUEIREDO, L. V. Op. cit., p. 04 a 07.

¹³² DALLARI, A. A. Aula proferida na PUC/SP EM 22.04.9 1.

¹³³ SUNDFELD, C. A. Op. cit., p. 10.

¹³⁴ MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo, p. 394.

¹³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA E. e RAMÓN FERNÉNDEZ, T. Curso de direito administrativo. p. 869

¹³⁶ SILVA, J. A. Curso de direito constitucional positivo, p. 270 e 171.

¹³⁷ MELLO, C. A. B. de. Natureza jurídica

Aparece em quase todas as Constituições, variando a sua forma e amplitude conforme o regime constitucional adotado.

Não é o mesmo afirmado nas Constituições Liberais, nas Constituições de índole social e nas Constituições marxistas-leninistas. Nas Constituições Liberais o direito de propriedade é considerado um liberdade, componente de uma idéia de Direito. Nas Constituições de tendências sociais, liga-se à ordem econômica posta a serviço de uma função social. nas Constituições marxistas-leninistas, fica reduzida perante a lei e a administração.¹³⁸

As constituições das democracias ocidentais albergaram o principio da função social da propriedade, a partir do primeiro após-guerra do século, nos textos das Constituições do México em 1917, de Weimar em 1919, de Portugal em 1933, no Fuero del Trabajo na Espanha em 1938, na Constituição italiana de 1947, e na Constituição brasileira de 1934, entre outras.

A nossa atual Constituição, a de 1988, garante o direito de propriedade em seu art. 5º, inciso XXII “é garantido o direito de propriedade”, logo a seguir ratifica o principio da função social por duas vezes: no art. 5º, inciso XXIII, “a propriedade atenderá a sua função social” e nos termos do art. 170, quando trata da ordem econômica, firmada nos ditames da justiça social, conserva, entre seus princípios, a “função social da propriedade” (art. 170, III).

Especifica a Constituição os vários tipos de propriedade com os seus regimes jurídicos próprios, ao estabelecer cristalinamente as previsões consubstanciadas nos arts. 5º, XXIV a XXX, 170, II e III, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 186, 191 e 222.

A norma constitucional brasileira garante e consagra o direito de propriedade, desde que atenda o principio da função social.

5. Função social da propriedade urbana

A propriedade privada urbana sofreu uma evolução fática e doutrinária em razão direta do processo de urbanização da sociedade contemporânea.

Dentre as suas transformações, a fundamental para a ciência jurídica é em relação ao seu regime jurídico.

Os doutrinadores jus-urbanistas concebem o regime de propriedade de uma forma mais ampla, não consideram haver apenas um direito de propriedade, mas direitos de propriedade.

¹³⁸ MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. tomo IV, p. 430 e 431.

O italiano Spantigati, ao discorrer sobre a evolução histórica da propriedade urbana, assinala a tese de Pugliatti, segundo a qual a propriedade não constitui uma única instituição, mas sim várias instituições diferentes, em correlação aos diversos tipos de bens. E, mais adiante, admite que a função social que o ordenamento atribui à propriedade urbana é distinta da atribuição à propriedade rural e aos instrumentos de produção.¹³⁹

Nesse mesmo sentido, é a posição de José Afonso da Silva, ao assinalar que a nossa Constituição adotou de forma “explícita e precisa” a posição da doutrina italiana, ao garantir a propriedade em geral, mas distinguindo os seus regimes jurídicos específicos, diferenciando a propriedade urbana da propriedade rural, além de outras manifestações de propriedades, regulamentadas por regras especiais.¹⁴⁰

O direito de propriedade, conforme magistral lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, “é o resultado do regime constitucional e legal da propriedade. Nisso nada há de peculiar, posto que a noção de “direito” postula a idéia de limitações, de contenções. O direito de propriedade, então, é a expressão jurídica da propriedade, o que equivale a dizer que é a propriedade tal como configurada em um dado sistema normativo”.¹⁴¹

Atualmente, a propriedade privada urbana não é considerada disciplina subordinada exclusivamente ao Direito Civil. Sob fundamento constitucional, é entendida como matéria típica do Direito Urbanístico, na medida que este se qualifica os bens, como bens urbanísticos, e o solo, como solo urbano, destinado a cumprir as funções do urbanismo como habitar, trabalhar, circular e recrear, em consonância com o plano diretor municipal.¹⁴²

O jurista espanhol Pedro Escribano Collado é enfático em sua postura publicista, em estudo sobre a propriedade privada, ao asseverar que: Para a legislação urbanística a figura do plano se tem convertido no instrumento básico da função pública do urbanismo”. É, mais adiante, acrescenta: “Se confirma assim uma opinião doutrinária sumamente afortunada que considera a propriedade urbana como um direito delimitado e definido pelo plano de urbanismo em seus aspectos mais fundamentais”.¹⁴³

No entanto, esta matéria não é ainda pacífica, como ressalta o jurista francês Franck Moderne, ao expor o conflito existente entre urbanismo e propriedade privada, nesses termos:

¹³⁹ SPANTIGATI, F. *Manual de derecho urbanístico* p. 160, 261 e 292.

¹⁴⁰ SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 266.

¹⁴¹ MELLO, C. A. B. *Natureza Jurídica do Zoneamento: efeitos*. In: RDP, nº61, 1982. P. 37

¹⁴² SILVA, J. A. *Direito Urbanístico*. p. 93.

¹⁴³ COLLADO, P.E. *La propiedad privada: encuadramiento y régimen*. p. 164 e 165.

“El urbanismo choca naturalmente con la propiedad privada, en la medida en que pretende ser racional y disciplinar la ocupación del suelo. Nuestro sistema jurídico hace difícil - e incluso prácticamente imposible – el imponer coacciones demasiado fuertes a los propietarios de terrenos urbanos o urbanizables. El apego al derecho de propiedad há sido siempre muy fuerte en nuestro país, a pesar de las restricciones que ha ido sufriendo continuamente a través de los años”.¹⁴⁴

Entendemos que o fiei da balança entre o urbanismo e a propriedade privada está no cumprimento do princípio da função social da propriedade, que congrega os interesses individuais e coletivos.

É o cumprimento do princípio da função social, na ordenação das cidades, expresso no plano diretor, que dará concreção ao bem-estar dos cidadãos, pois “ordenar”, significa colocar as coisas no lugar, planejar a cidade, viabilizar as condições para que o ser humano tenha uma vida digna.

O maior valor do ser humano é a vida, e para viver é necessário a habitação, o trabalho, a circulação e a recreação, proporcionados nos centros urbanos.

No Brasil, a ordenação das cidades não constitui uma tradição. As grandes cidades enfrentam, diariamente, as conseqüências do crescimento desordenado, causador do caos urbano. Há uma imensa massa de pessoas que vivem em extrema pobreza, em situações sub-humanas, a começar pelos cortiços, constituídos por um pequeno espaço com elevado número de pessoas, vivendo em situações promíscuas; em favelas, compostas de barracos, construídas com restos de materiais de toda espécie, sujeitas a constantes deslizamentos, causando mortes e dores para uma classe socialmente marginalizada, além dos loteamentos clandestinos, que levam a insegurança jurídica aos inúmeros despossuídos, contrastando com a situação de poucas pessoas, proprietárias, que se encontram em situações privilegiadas e que, muitas vezes, estocam os terrenos urbanos, destinando-os unicamente a especulação imobiliária, para a obtenção de lucros, na proporção direta dos investimentos públicos, fruto da contribuição de todos.

Compete ao Poder Público, dentro de sua área de competência, fornecer os instrumentos necessários para o desenvolvimento das potencialidades vitais do ser humano, impedindo o egoísmo daquele que é proprietário, pois ser proprietário não significa ser um senhor absoluto, muito ao contrario, significa cumprir um dever para o bem-estar da coletividade.

É obvio que o princípio da função social não retira o direito do proprietário de desfrutar do que é seu, não anula o direito de propriedade, que é uma garantia constitucional, o que ocorre é que o proprietário deve dar à propriedade a vocação que lhe é traçada pela norma jurídica.

Tanto o direito de propriedade quanto a sua função social estão plenamente assegurados na atual Constituição, no capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, como se depende do art. 5º, XXII e XXIII: “É garantido o direito de propriedade. A propriedade atenderá à sua função social”, como no capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, consoante o art. 170, II e III, segundo o qual, “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II – propriedade privada e III função social da propriedade”.

A própria Constituição definiu o conteúdo e o alcance do princípio da função social da propriedade urbana, principio ordenador, que traz em sua essência a centelha que harmoniza os interesses individuais e coletivos, e que deve ser determinado pelo Plano Diretor do Município, “*in verbis*”: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressa no Plano Diretor”(art. 182 § 2º).

A Constituição também define as sanções em caso de descumprimento do princípio da função social, conforme se infere do art. 182, § 4º.

O princípio da função social, portanto, é elemento interno, qualificador e integra o conteúdo do direito de propriedade urbana, predeterminado o seu uso, gozo e disposição (art. 524, C.C.), em conformidade com as normas do Plano Diretor do Município (art. 182 CF).

6. Plano diretor municipal

O Plano Diretor, conforme a ordenação jurídica brasileira, (art. 182, § 1º da CF) deve ser aprovado por lei municipal, corroborado pelo ditame constitucional segundo o qual, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II).

O Município é o responsável por um controle urbanístico mais incisivo, pois e de sua competência regular o planejamento e desenvolvimento urbano, conforme prescritos nos arts. 30, I, VIII e 182 da CF, em conformidade com sua Lei Orgânica e com o seu Plano Diretor.

Analisando a expressão Plano Diretor, explica cristalinamente Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, “No exame analítico da expressão, é plano porque equaciona e estabelece objetivos a serem, pela execução, alcançados, e é diretor porque fixa regras básicas, ou diretrizes, a serem satisfeitas. De um lado, instrumentaliza o Poder Público Municipal para o exercício da política de desenvolvimento urbano, mas, de outro, limita a ação do executor, que deverá obedecer ao planejado. Finalisticamente, o plano

¹⁴⁴ MODERNE. F. Propriedad privada y urbanismo In, RDP, n° 87, 1988, p. 05.

diretor é multifário, pois tem função variada, buscando alcançar não só o desenvolvimento econômico social e administrativo, mas também o desenvolvimento físico do território municipal”.¹⁴⁵

Compete ao Plano Diretor fixar as diretrizes para o desenvolvimento urbano, consagrando o princípio da função social da propriedade. De suas normas devem defluir a ordenação da cidade, delimitando a utilização e o destino do solo urbano, determinando, até mesmo, em muitos casos, a utilização econômica, buscando minimizar as flagrantes desigualdades econômicas e sociais existentes no espaço urbano.

O campo de abrangência do plano diretor é muito maior do que zoneamento, na realidade este deve emanar daquele.

Hely Lopes Meireles diferenciava plano diretor de zoneamento, assim: plano diretor é “... o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município...”. E zoneamento é a “... repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo”.¹⁴⁶

Revela, aqui, salientar a posição de Luís Alberto de Mattos Freire de Carvalho, em estudo sobre os “Aspectos Jurídicos do Zoneamento”, segundo a qual, a natureza jurídica do zoneamento corresponde a “uma limitação administrativa imposta por normas genéricas e abstratas, com o fito de conformar a propriedade à sua função social e que, por não retirar do bem a sua funcionalidade, não enseja nenhum direito à indenização”.¹⁴⁷

Com o respaldo da atual Constituição, Celso Ribeiro Bastos já entende que “O plano diretor é, outrossim, uma tentativa de superar as tradicionais leis de zoneamento, voltadas exclusivamente à ordenação do solo urbano, com regras relativas às edificações, à definição da destinação das diversas áreas urbanas (moradias, indústria, comércio) e, inclusive, com percepções sobre o parcelamento do solo. O plano diretor há de manter-se fiel ao prescrito no caput do artigo que estatui que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes”.

Portanto, o Plano Diretor deve ordenar o espaço urbano, delimitando as regras para o zoneamento, congregando, em seu conteúdo, todos os aspectos essenciais e necessários ao desenvolvimento urbano, tais como, o físico, o econômico, o social, o administrativo, e até mesmo o

aspecto ambiental da cidade, para cumprir o seu desiderato, ou seja, as funções sociais, necessárias ao bem-estar dos habitantes da zona urbana.

O atual texto constitucional, que consagra pela primeira vez a política urbana, prescreve em seu art. 182: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O problema inicial que se coloca, e quanto a o caput do art. 182, que diz “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”, essa lei será federal, estadual ou municipal?

Para Toshio Mukai essa lei poderá ser tanto federal, como estadual ou municipal.¹⁴⁸

Diametralmente oposta é a posição da maioria dos doutrinadores brasileiros que entendem que esta lei só poderá ser federal.

Nesse sentido, expende José Afonso da Silva, “conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Deve-se entender-se conforme as diretrizes instituídas por lei federal nos termos do art. 21, XX.¹⁴⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que “o veneno” do texto é a referencia a uma lei que estabelecerá “diretrizes gerais”. E que a resposta está no art. 21, XX.¹⁵⁰ Pinto Ferreira assevera que “A Constituição refere-se a uma lei que edita as diretrizes gerais definindo a política do desenvolvimento urbano, enquanto o município edita leis implementadoras. A União baixa e edita as normas gerais de urbanismo válidas para o todo o território nacional, contendo princípios nacionais de urbanismo, que devem ser obedecidos em seus padrões básicos pelo Estado e principalmente pelos municípios”.¹⁵¹

Acompanhando a maioria dos doutrinadores, Celso Ribeiro Bastos pontifica: “A hipótese mais facilmente descartável é a de a referida lei ser municipal. Nada obstante, não se ignorar a ênfase que é dada pelo nosso direito constitucional à autonomia do município, no caso, entretanto, sobejam razões para fundamentar a tese de que lei municipal não se trata. A mais evidente é o fato de a Constituição exigir uma lei que edite diretrizes gerais, definidoras da política de desenvolvimento urbano. Aos municípios só pode caber a edição de uma normatividade já pronta para ser cumprida e não ao nível de uma legislação meramente diretiva e de caráter genérico. Portanto, resulta claro que há dois níveis legislativos: o das leis de diretrizes gerais e o

¹⁴⁵ NASCIMENTO, T.M.C. do. A ordem econômica e financeira e a nova Constituição, p. 78, apud. Basto, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. v. VII, p. 212.

¹⁴⁶ MEIRELLES, H. L. op. cit., p. 393 e 406.

¹⁴⁷ CARVALHO, L. A. de M. F. Aspectos jurídicos do zoneamento. In: Terna de direito urbanístico- I, p. 141

¹⁴⁸ MUKAI T. Plano diretor nas constituições, federal e estaduais e nas leis orgânicas municipais. In: RDP, nº 94, abril-junho, 1990, p. 153.

¹⁴⁹ SILVA, J. A. da. op.cit., p.747.

¹⁵⁰ FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição brasileira de 1988. v. IV, p. 26.

¹⁵¹ FERREIRA, P. op. cit., p. 433.

das leis implementadoras dessas mesmas diretrizes. Só a segunda cabe ao município”.¹⁵²

Entendemos, sem sobra de dúvidas, que a lei, referida no caput do art. 182, é somente a lei federal, apta a fixar as diretrizes gerais de urbanismo, (art. 21, XX, CF), e que, ao Município, compete implementar a sua política de desenvolvimento e expansão urbana, através do Plano Diretor, que é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º), e facultativo para as demais.

A maioria dos doutrinadores Jus-urbanistas entendem que o Plano Diretor deve abranger tanto a cidade como o campo, pois a cidade não é uma ilha, não vive isolada, ela interage com o campo, ela necessita do campo, não há vida urbana sem a vida rural.¹⁵³

Entretanto, a Constituição delimitou, em várias oportunidades, o campo de abrangência do Plano Diretor, dessa forma: Art. 182: “A política de desenvolvimento **urbano**” ... “... funções sociais da **cidade**...”. § 1º “obrigatório para **cidades**... “expansão **urbana**”. § 2º “A propriedade **urbana**” ...ordenação da **cidade** expressas no plano diretor”. E no art., 30, VIII estabelece: “ ... adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do **solo urbano**”.

E, ainda, reservou à União competência exclusiva para promover o desenvolvimento rural em todo o seu território. Assim, se depreende dos artigos, 22, I, 184, 187 e 188 da CF.

O Plano Diretor é o instrumento responsável pela ordenação e desenvolvimento da área urbana e deve considerar todo o território municipal para cumprir a sua finalidade, ou seja, ele pode avaliar a área rural para promover o desenvolvimento urbano. No entanto, tem que se restringir apenas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano e de expansão urbana, sem invadir a competência da União, que é o desenvolvimento da área rural.

A área urbana, ou melhor, a zona urbana ou perímetro urbano é delimitado por lei Municipal, (art. 30, VIII, CF), para efeitos urbanísticos e tributários.¹⁵⁴ É a zona urbana que está situada a propriedade privada urbana, que se sujeitará às definições do Plano Diretor do Município, para dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade.

¹⁵² BASTOS, C. R. Comentários à Constituição do Brasil, v. VII. p. 207.

¹⁵³ Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “parece mais lógico que deva abranger todo o território do Município - rural e urbano. Por isto, fala-se também, usando um neologismo, em planejamento *rurbano*, algo trocadilhesco semelhante ao *urbanismo* de BARDET, mas que tem o condão de ressaltar de seu necessário caráter global”. Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico. p. 86. No mesmo sentido: José Afonso da Silva, Direito urbanístico brasileiro, p. 173 e Hely Lopes Meirelles, Direito municipal brasileiro, p. 393.

¹⁵⁴ SILVA, J. A. op. cit., p. 218, e MEIRELLES, H. L. op. cit., p. 399, entre outros.

Portanto, é o Plano Diretor do município que vai determinar o conteúdo do direito de propriedade, informando pelo princípio da função social, à medida que define a ordenação urbana e qualifica as propriedades imóveis urbanas, dando-lhes um destino urbanístico para adequá-las ao bem-estar da coletividade cidadina.

7. O Adequado Aproveitamento do Solo Urbano

A propriedade imóvel urbana está condicionada à política urbana, de uma maneira contundente e necessária, nunca antes elencada em norma constitucional, como prevista, agora, no § 4º do art. 182, da CF.

“§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

I. parcelamento ou edificação compulsórios;

II. imposto sobre a propriedade predial e progressivo no tempo;

III. desapropriações com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovado 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”.

Esse parágrafo que trata do adequado ordenamento do solo urbano, não faz referência ao solo edificado, só menciona o “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”.

O solo urbano deve ser adequadamente aproveitado para cumprir as funções do urbanismo, como a habitação, a circulação, o trabalho e a recreação dos habitantes da cidade.

Cumpra aqui ressaltar que a vocação do solo urbano é totalmente diferente da vocação do solo rural. O solo rural depende de investimentos de seu proprietário a produção das riquezas naturais, agrícola, pecuária etc.

Já o solo urbano, muitas vezes, não precisa de nenhum tipo de investimento por parte de seu proprietário, porque não é destinado a obtenção de riquezas naturais, como o é o solo rural, basta a sua localização. É a localização e a acessibilidade que determinam o valor do solo urbano.

A riqueza do solo urbano ou propriedade urbana, via de regra, depende dos investimentos realizados pela iniciativa privada e pelo Poder Público, tais como o acesso à água, luz, esgoto, escolas etc.

Em síntese, o valor do solo urbano não é fruto tão-só do trabalho de seu proprietário, mas sim do labor de toda a coletividade.

O teor do § 4º do art. 182 penaliza o proprietário de imóvel urbano que não edificar, subutilizar ou não utilizar a sua propriedade, com o parcelamento ou edificação compulsória, com o IPTU progressivo no tempo e, culminando com a desapropriação, paga com títulos da dívida pública.

Esse parágrafo, embora inovador no direito brasileiro, necessita de regulamentação legal, pois não é auto-executável. É necessário que o município tenha plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que forneça as diretrizes da política de desenvolvimento e expansão da cidade e que defina as áreas que serão submetidas à compulsoriedade, sucessivamente, de parcelamento ou de edificação, de IPTU progressivo no tempo e de desapropriação. Portanto, e indispensável lei específica municipal para a aplicação da sanção.

Torna-se indispensável, consoante o § 4º do art. 182, a existência de lei federal para definir concisamente o que seja adequado aproveitamento de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e que regularmente os incisos de I a III do referido parágrafo, eis que são de aplicação sucessiva, uma após a outra e deverão ser impostas nessa ordem, conforme disposição a ser fixada pela lei federal.

A obrigatoriedade legal, para utilizar imóveis urbanos, depende da executoriedade do art.182, § 4º, I, II, e III, que só ocorrerá com: plano diretor; lei específica para área que sofrera a medida coercitiva e que esteja incluída no plano diretor; decreto individual, ou notificação expedidas pelo Poder Executivo municipal para informar o proprietário sobre a medida coercitiva; e lei federal que regulamente toda a matéria.

Até a presente data, não foi editada lei federal regulamentando a matéria!

A Constituição Federal prescreveu como primeira sanção imposta ao proprietário, que não promover o adequado aproveitamento do solo urbano, o parcelamento ou edificação compulsórios.

À primeira vista, o parcelamento ou loteamento ocorreriam somente em propriedade urbana de grande extensão, pois em área de pequenas proporções seria inviável, caberia somente a edificação. Comungamos com a posição de Pinto Ferreira de que “cabe ao titular do domínio optar por uma dessas possibilidades de aproveitamento. Evidentemente, se a área for exígua e não satisfizer às determinações e exigências municipais, não cabe direito de opção. Entretanto, quanto a mesma área comportar construção ou parcelamento, é possível o direito de opção do proprietário”.¹⁵⁵

Em o proprietário não cumprindo, no tempo determinado pela prefeitura, o parcelamento ou a edificação compulsórios, estará sujeito a penalidade de imposto territorial progressivo no tempo, conforme inciso II do § 4º do art. 182 da CF.

A progressividade do IPTU prevista no art. 156 da CF, visa tão somente possibilitar uma arrecadação mais justa, com fulcro no princípio da função social da propriedade. A progressividade do IPTU, contemplada no art. 182, tem o caráter nitidamente punitivo, em razão do descumprimento da função social da propriedade, a saber: quando o solo urbano não for edificado, subutilizado, ou não utilizado. Quando o proprietário do imóvel não obedeceu à determinação municipal, de parcelamento ou edificação compulsórios. Nesse caso, sofrerá a progressividade do IPTU, que incidirá pelo período em que permanecer o mau uso da propriedade, como forma de coagir o proprietário a utilizar o seu imóvel de forma produtiva a sociedade. Entretanto, é proibida a progressividade com caráter confiscatório, conforme o art. 150, IV da CF, que veda a “utilização do tributo com efeito de confisco”.

Se, mesmo assim, o proprietário não der a finalidade exigida por lei à sua propriedade, sofrerá a pena mais grave, de acordo com o inciso III, do § 4º do art. 182, ou seja, “a desapropriação com pagamentos mediante 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, assegura-los o valor real da indenização e os juros legais”.

O legislador constituinte inovou, com essa última e drástica medida coercitiva, ao impor ao proprietário de imóvel urbano que efetivamente cumpra a função social da propriedade, sob pena de tê-la desapropriada.

Essa desapropriação, na falta de outra denominação, e considerada desapropriação-sanção, e é inédita, uma vez que é feita pelo Município, e paga não em dinheiro, mas em títulos da dívida pública.

A Constituição faz a ressalva nos dois casos em que a indenização não é em dinheiro, mas sim mediante títulos da dívida pública, em ambos os casos é para concretizar o princípio da função social, e estão previstos nos arts. 182, § 4º, III, e 184.

A desapropriação, considerada no art. 182, § 4º, III, portanto, corresponde a uma sanção aplicada ao proprietário de imóvel urbano, que não dá o adequado aproveitamento a sua propriedade, não cumpriu o prazo dado pela prefeitura para parcelar ou edificar, não se intimidou com o IPTU progressivo, enfim, aquele que inviabilizará a satisfação do princípio da função social. A indenização é realizada mediante títulos da dívida pública, com resgate de até dez anos, assegurado o valor real do imóvel. A desapropriação, mencionada no art. 184 da CF, é a que cuida da reforma agrária, para o

¹⁵⁵ FERREIRA, P. Comentários à Constituição brasileira. V. VI. p. 443.

imóvel rural que não esteja cumprindo, também, a sua função social, neste caso, a indenização é realizada através de títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor, resgatável no prazo de até vinte anos.

8. Conclusão

A função social representa um ponto irradiador de energia para a vida social, dentro do direito de propriedade. Assim como existem vários institutos de propriedades, tais como: a urbana, a rural, a intelectual etc., existem, também, várias formas de cumprimento do princípio da função social. Este princípio atua como um dever dentro de cada instituição, para adequá-la às necessidades sociais.

Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, Telga de. Função social (Ia propriedade In: Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 39, São Paulo, Saraiva, 1977.
- CAMARA, Maria Helena Ferreira da - Aspectos do direito de propriedade no capitalismo e no soviétismo Rio de Janeiro, Forense, 1981.
- CARVALHO, Luís Alberto de Mattos Freire - Aspectos jurídicos do zoneamento, In: Temas de direito urbanístico - 1, São Paulo, RT, 1987, p. 137 a 153.
- COLLADO, Pedro Escribano - La propiedad privada urbana (encuadramiento y regimen), Madrid, Montecorvo, 1979
- BATALHA, Wilson de Souza Campos. Introdução ao Direito. v. 1. São Paulo : REVISTA dos Tribunais, 1967, p. 352-418.
- DALLARI, Adilson Abreu - Desapropriações para fins urbanísticos, Rio de Janeiro, Forense, 1981.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - Direito administrativo, 3º ed., São Paulo, Atlas, 1992.
- DUGUIT, Léon - Las transformaciones del derecho (Público y privado Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., s.d.
- ENCÍCLICA "Rerum Novarum" – In: Encíclicas e documentos sociais, São Paulo, LTr, 1972, p. 11 a 47.
- ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón - Curso de direito administrativo, tradução Arnaldo Setti, São Paulo, RT, 1990.
- FERREIRA, Luís Pinto - Curso de direito constitucional, v. 11, 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1978
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves – Comentários à constituição brasileira de 1988, v. IV, São Paulo, Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle – Disciplina urbanística da propriedade São Paulo, RT, 1980.

- GOMES, Orlando, e VARELA, Antunes - Direito econômico, São Paulo, Saraiva, 1977.
- GOMES, Orlando - Direitos reais. 1ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1958.
- _____. A crise do direito. (ensaios), Bahia, Vera-Cruz, 1945.
- GORDILLO, Agustín A. - Tratado de derecho administrativo t. 2, Buenos Aires, Ediciones Macchi-Lopez, 1975.
- GRAU, Eros, Roberto - Direito urbano. - regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental projeto de, desenvolvimento urbano, São Paulo, RT, 1983.
- MEIRELLES, Hely Lopes - Direito administraffi, O brasileiro, 20º ed., São Paulo, Malheiros, 1995.
- _____. Direito municipal brasileiro, 6º ed., São Paulo, Malheiros, 1990.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de - Curso de direilo administraffi, o, 5ª ed., São Paulo, Malheiros, 1994.
- _____. Natureza jurídica do zoneamento; efeitos In: Revista de Direito Público 1982, nº6 1, jan./março, p. 34 a 59.
- MIRANDA, Jorge – Constituições políticas de diversos países, 2ª ed., Brasília, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1975.
- MODERNE, Franck – Propriedad privada y urbanismo, lu: Revista de Direito Público, ri' 87, 1988, p. 05 a 12.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo – Instrução ao direito ecológico e ao direito urbanístico, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- MUKAI, Tosbio - Mano diretor nas constituições federal e estaduais e nas leis orgânicas municipais, In: Revista de Direito Público, ri' 94, abril-junho, RT, São Paulo, 1990, p. 153 e SS.
- OLIVEIRA, Fernando Andrade – Limitações administrativas à propriedade privada, Rio de Janeiro, Forense, 1982.
- PEREIRA, Cáo Mário da Silva – Instituições de direito civil, v. IV, 4ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1981.
- _____. Direito de, propriedade, sua evolução atual no Brasil, In: Revista Forense,
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti Tratado de Direito Privado: parte especial, 4ª ed., São Paulo, RT, 1983, t. VII.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de - Curso de direito civil - direito das coisas princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel, v. VI, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960.
- SILVA, José Afonso - Direito urbanístico brasileiro, São Paulo, RT, 1981.
- _____. Curso de direito constitucional positivo 10ª ed., São Paulo, Malheiros, 1995.
- SPANTIGATI, Federico - Manual de derecho urbanistico, Madrid, Montecorvo, 1973.

SUNDFELDE, Carlos Ari - Função social da propriedade, Iri: Temas de
Direito Urbanístico – 1, São Paulo, RT, 1987, p. 01 a 22.
VAZ, Izabel - Direito econômico das propriedades, 1º ed., Rio de Janeiro,
Forense, 1992