

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**LUÍSA ROCHA DUARTE**

**DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA:**  
análise da função social da propriedade imóvel urbana e da sanção por sua inobservância

São Luís  
2013

**LUÍSA ROCHA DUARTE**

**DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA:**

análise da função social da propriedade imóvel urbana e da sanção por sua inobservância

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Lívia Maria da Graça Costa Aguiar

São Luís

2013

Duarte, Luísa Rocha

Desapropriação especial urbana: análise da função social da propriedade imóvel urbana e da sanção por sua inobservância/ Luísa Rocha Duarte. -- 2013.

64 f.

Orientadora: Lívia Maria da Graça Costa Aguiar.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2013.

1. Propriedade Imóvel urbana 2. Função social 3. Inobservância 4. Desapropriação especial urbana 5. Sanção I. Título.

CDU 347.233

**LUÍSA ROCHA DUARTE**

**DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA:**

análise da função social da propriedade imóvel urbana e da sanção por sua inobservância

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em:        /        /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Lívia Maria da Graça Costa Aguiar** (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão

---

(Examinador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

(Examinador)  
Universidade Federal do Maranhão

A Deus, meu guia.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu a vida e que nela se faz presente a todo instante, ainda quando me distancio, sempre me abençoando e não permitindo que eu desista. Essa vitória é mais uma prova da Sua fidelidade.

Aos meus pais, Luís Sérgio e Maria Sonia, que sempre vibram com as minhas conquistas, acreditam em mim, e, inclusive, me compreenderam e apoiaram a minha decisão de trancar temporariamente o curso. O amor que recebo me dá forças para prosseguir.

À minha irmã, Amanda, pela fiel torcida pelo meu sucesso.

Ao meu sobrinho, Luís Filipe, cada vez mais animado e amoroso, pela compreensão nas horas em que não pude brincar para pesquisar e escrever.

Aos meus familiares, que prezam pela minha felicidade e reúnem esforços e orações para que eu seja sempre vitoriosa.

Aos meus amigos, que compreenderam a minha ausência quando dediquei o meu tempo aos estudos. Sou grata, especialmente, aos meus ex colegas de turma, 2008.1, que se tornaram verdadeiros amigos para a vida, com quem tive a oportunidade e satisfação de dividir seis períodos desta graduação, e que me empolgaram a prosseguir até concluí-la. Agradeço aqui, mais uma vez, a Deus, que me deu o privilégio de conviver com Luís Pedro (in memoriam), nosso maravilhoso líder de turma, inesquecível nas suas gargalhadas, bom humor, alto astral, comentários, expressões, e puxões de orelha nos trabalhos coletivos. Agradeço, ainda, pelas fiéis amizades que me acompanham desde o ensino fundamental, nas quais sempre encontrei muito amor, compreensão e apoio.

A Davi Noronha, por todo incentivo, compreensão, confiança e, principalmente, amor, essenciais para a minha admirável tranquilidade no desenvolvimento desse trabalho.

Aos meus colegas de turma, 2009.1, com quem convivi esses quatro últimos períodos, principalmente, pela receptividade, acolhimento e solicitude.

À Universidade Federal do Maranhão (UFMA), que me oportunizou o curso de Direito e profissionais dedicados ao meu crescimento enquanto pessoa, estudante e, também, profissional. Em especial, agradeço à Professora Lívia Maria Aguiar pela disponibilidade para orientação.

“A força do direito deve superar o direito da  
força”.

Ruy Baborsa

## RESUMO

Análise da desapropriação sanção pelo descumprimento da função social da propriedade. A propriedade está entre os institutos jurídicos mais antigos, residindo nela constantes preocupações quanto ao seu conceito, seus meandros e sua eficácia no plano dos direitos individuais e coletivos. Este trabalho apresenta a hipótese de perda da propriedade imóvel urbana enquanto sanção aplicada pelo Poder Público municipal ao proprietário que não cumpre a sua função social. A pesquisa foi monográfica, bibliográfica, documental, pelo método dedutivo e se manifestou na forma de resumo de assunto. Inicialmente, a evolução histórica da propriedade foi delineada com fundamentação nas ideias e relatos dos principais teóricos do tema, e foram apresentados os principais atributos, características e hipóteses de perda da propriedade. Em seguida, foram abordadas a origem e evolução histórica da função social, com a exposição do pioneirismo mexicano, a nível mundial, na nova concepção de propriedade, tomando a função social como princípio jurídico inserido nas constituições e sua influência na Constituição Federal de 1934 e seguintes, com destaque para a Constituição Federal de 1988. Finalmente, o estudo culminou na apresentação dos fatores que, cumulativamente, representam o cumprimento da função social da propriedade urbana e na explicação dos requisitos e condições sucessivas que, obrigatoriamente, precedem e formam um longo caminho a ser percorrido pelo Poder Público municipal até impor a desapropriação ao proprietário que os descumpra. Foi justificada a desapropriação especial urbana enquanto sanção pelo critério definido para fins do pagamento da indenização, que não é justa, nem prévia e nem em dinheiro, diferenciando-a da desapropriação comum.

Palavras-chaves: Propriedade imóvel urbana. Função Social. Inobservância. Desapropriação especial urbana. Sanção.



## **ABSTRACT**

Analysis of sanction expropriation for noncompliance of the social function of property. The property is among the oldest legal institutions, residing therein ongoing concerns about its concept, its intricacies and its effectiveness in terms of individual and collective rights. This paper presents the hypothesis that loss of urban immovable property as a sanction applied by the municipal government to the owner who does not fulfill its social function. The research was monographic, bibliographical, documentary, by deductive method and expressed in the form of abstract subject. Initially, the historical evolution of property was delineated based on the ideas and stories of the main theoretical theme, and key attributes, characteristics and assumptions of loss of property were presented. Then the origin and historical evolution of social function were addressed with the exhibition of Mexican pioneering, worldwide, in new conception of property, taking its social function as inserted in the constitutions legal principle and its influence on the Federal Constitution of 1934 and following, especially the Federal Constitution of 1988. Finally, the study culminated in the presentation of the factors that cumulatively represent the fulfillment of the social function of urban property and in explaining the requirements and successive conditions that must precede and form a long path to be taken by the municipal government to enforce the expropriation the owner who violates them. To special urban expropriation was justified as a sanction by the criteria defined for the purposes of payment of compensation, which is not fair, neither prior nor money, differentiating it from ordinary expropriation.

**Keywords:** Urban immovable property. Social function. Disregard. Special urban expropriation. Sanction.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>O DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	12
<b>2.1</b>	<b>Evolução histórica</b> .....	12
<b>2.2</b>	<b>Atributos</b> .....	18
<b>2.3</b>	<b>Principais características</b> .....	21
<b>2.4</b>	<b>Perda da propriedade no código civil brasileiro</b> .....	23
<b>3</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>Origem e evolução histórica da função social</b> .....	29
<b>3.2</b>	<b>A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988</b> .....	33
<b>3.3</b>	<b>A função social da propriedade no Código Civil Brasileiro de 2002</b> .....	35
<b>4</b>	<b>A DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA</b> .....	38
<b>4.1</b>	<b>A função social da propriedade imóvel urbana: Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 e o Plano Diretor</b> .....	38
<b>4.2</b>	<b>Da sanção face ao descumprimento da função social da propriedade imóvel urbana</b> .....	41
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	54
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	60

## 1 INTRODUÇÃO

A propriedade talvez seja o instituto jurídico mais antigo de todos os tempos, residindo nela, ainda nos dias de hoje, constantes preocupações, quanto ao seu conceito, seus meandros e sua eficácia no plano dos direitos individuais e coletivos.

Durante toda a Antiguidade, foi tomada como direito absoluto, perpétuo, e além de quaisquer limites. Evidente que esse quadro, privilégio dos mais poderosos e violador à convivência social, viria a se tornar insustentável. As restrições ao uso da propriedade, que tiveram seus primeiros indícios na Idade Média, se intensificaram na Idade Moderna, face aos anseios sociais de rejeição ao uso egoísta da terra, e, principalmente, de proteção ao bem comum.

A função social da propriedade imóvel, que é um conceito baseado na sobreposição do interesse coletivo ao individual, tem como eixo central a exigência de utilização produtiva da terra para atingir o seu adequado aproveitamento, e trata-se do principal conceito, ou princípio, na evolução histórica da propriedade, configurando limitação fundamental, com vistas à garantia do bem estar comum.

A propriedade urbana merece maior atenção, face à desigualdade impregnada nas cidades e aos problemas urbanos, frutos do crescimento desordenado, onde se destaca, especialmente, a exclusão social. Nesse contexto, a função social cumpre papel essencial na contenção e enfraquecimento desses males, sobretudo no combate à especulação imobiliária ou qualquer outro propósito de inutilização do solo urbano.

Tão importante que é, que o descumprimento da função social da propriedade urbana abre margem para aplicação de imposições punitivas pelo Poder Público municipal, através de instrumentos urbanísticos, cujo propósito é justamente a sua efetivação.

Entre estes, a desapropriação especial urbana se destaca, por ser a mais rigorosa das medidas adotáveis. Trata-se de sanção que resulta na perda da propriedade pela ausência de função social, e, principalmente, pelo descuido e desinteresse do proprietário em adequá-la aos padrões de desenvolvimento urbano, considerando ser providência última, antecedida por uma série de requisitos e condições para a sua aplicação, que, em verdade, são oportunidades mais amenas oferecidas ao sujeito para que cumpra a função social da propriedade urbana, evitando o extremismo de desapropriá-lo.

Diante disso, esta monografia se propõe a apresentar a hipótese de perda da propriedade imóvel urbana enquanto sanção, face ao descumprimento da sua função social, qual seja a desapropriação especial urbana.

A pesquisa se mostra deveras importante na medida em que o tema incita grandes discussões sobre o papel relevante da função social, com especial atenção à propriedade imóvel urbana, pautado em um direito urbanístico e em um direito à cidade, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela lei Lei nº 10.257/01.

Além disso, foca em instrumentos urbanísticos de domínio do Poder Público municipal eficazes na efetivação do aproveitamento do solo urbano estéril ou mal utilizado, ou seja, no cumprimento da própria função social, o que tem grande relevância jurídica, se for considerado que esta é o retrato da supremacia do interesse coletivo, convergente à própria ideia do Direito, que é meio para gerar a harmonia nas diversas relações sociais, e que, portanto, deve refletir interesses de toda a coletividade,

Este trabalho é elaborado, basicamente, sob o método de procedimento monográfico, eis que há especificidade no assunto tratado, vale dizer, apenas um único tema é objeto de estudo aprofundado. Demais disso, utiliza-se o método dedutivo de pesquisa, posto que parte-se de dados ou observações constatadas para apresentar argumentos que sustentam a constatação dessas premissas gerais.

As técnicas de pesquisa adotadas são a bibliográfica e a documental. A primeira consiste na leitura, análise e utilização do sistema de fichas de leituras de obras doutrinárias, bem como de artigos científicos que versam ou que têm relação com o tema em referência. A pesquisa documental, por seu turno, abrange o estudo de jurisprudências, leis e decretos pertinentes ao desenvolvimento da pesquisa.

Quanto à natureza, a pesquisa se constitui em um resumo de assunto, uma vez que o tema fora abordado anteriormente por especialistas em outros trabalhos, os quais serviram de fundamentação para a elaboração deste, o que não significa mera reprodução de ideias, por não dispensar o rigor científico.

Esta monografia será desenvolvida da seguinte forma. Inicialmente, o estudo será situado dentro da grande área de pesquisa do qual faz parte. Apresentar-se-á a evolução histórica da propriedade, quando será visível a intensa mutação a que se submeteu, partindo de um caráter absoluto e ilimitado até o alcance da ideia de socialização da propriedade. A abordagem dos seus atributos, quais sejam usar, gozar, dispor e reaver, bem como das suas principais características: absoluta, exclusiva, perpétua e complexa, se dará de forma a evidenciar o resultado dessa grande transformação e a conseqüente necessidade de relativizar alguns conceitos. À medida que serão apresentadas as hipóteses de perda da propriedade no Código Civil Brasileiro, a discussão será afunilada, até que, finalmente, a desapropriação

receberá maior destaque, embora, neste primeiro momento, ainda seja analisada genericamente.

Em seguida, será delineada a origem e evolução histórica da função social, convergente à do direito de propriedade, sobretudo quando da sua socialização, por isso considerada a própria continuação da abordagem histórica, anteriormente iniciada. Nesse momento, será exposto o pioneirismo mexicano, a nível mundial, na nova concepção de propriedade, tomando a função social como princípio jurídico inserido nas constituições, e mostrar-se-á a sua influência na estreia da Constituição Federal de 1934, perpassando a análise por todos os demais textos constitucionais do Brasil. No ordenamento jurídico pátrio, receberão especiais destaques as previsões da função social na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil Brasileiro.

Na sequência, buscar-se-á elucidar o objeto específico desta monografia, qual seja, a hipótese de perda da propriedade imóvel urbana enquanto sanção aplicada pelo Poder Público ao proprietário que não cumpre a sua função social. Para tanto, além da base constitucional prevista no art. 182, incluído no Capítulo II, Da Política Urbana, será essencial a análise do conteúdo da Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamenta esse dispositivo, sobretudo os art. 5º ao 8º e o Capítulo III, Do Plano Diretor, parâmetro determinante para definir se a propriedade imóvel urbana está ou não cumprindo a sua função social.

Nesta oportunidade, serão apresentados os fatores previstos nesta Lei, que, cumulativamente, representam o cumprimento da função social da propriedade urbana, e verificar-se-á que a mesma ainda se omite no que diz respeito à determinação deste conceito. Ainda, haverá a explicação dos requisitos e condições sucessivas, que obrigatoriamente precedem e formam um longo caminho a ser percorrido pelo Poder Público municipal até impor a desapropriação ao proprietário descumpridor da função social, que não é pego de surpresa. Finalmente, justificar-se-á a desapropriação especial urbana enquanto sanção pelo critério definido para fins do pagamento da indenização, que não é justa, nem prévia e nem em dinheiro, diferenciando-a da desapropriação comum, prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal.

## 2 O DIREITO DE PROPRIEDADE

O ser humano tem a necessidade de se sentir parte integrante de um grupo, ou seja, de conviver e se relacionar com outros membros da sua espécie, no espaço em que encontre as condições mais favoráveis de sobrevivência. Nesse contexto,

Arimatéa (2003, p. 17), destaca o caráter territorial do homem, que acaba por culminar no Direito de Propriedade:

Ainda que vivendo em grupo, o homem conserva a sua individualidade e por isso delimita o espaço que considera ser de seu uso exclusivo, é o espaço que lhe é próprio, razão pela qual o direito que tem sobre aquele espaço é chamado de direito de propriedade.

No que diz respeito às prerrogativas humanas, o Direito de Propriedade talvez seja a mais antiga delas, à qual é atribuída grandiosa importância axiológica, esta impressa nos ensinamentos de Pilati (2013, p. 1), segundo o qual:

a propriedade é a instituição central da civilização, não só por constituir o conjunto básico de valores [...], com que se orientam e pautam pessoas e coisas, mas também por determinar e materializar a estrutura com que historicamente se regem e reproduzem as relações de Estados e de indivíduos e de Sociedades.

Tendo sua origem quase simultânea à do homem, “a propriedade privada é encontrada em todos os povos, em maior ou menor amplitude, especialmente no que afeta aos bens de uso pessoal”, segundo Arimatéa (2003, p. 17), inclusive nas mais remotas legislações, onde já era possível se vislumbrar a existência de um direito subjetivo à propriedade, em decorrência natural da possibilidade de acúmulo dessas riquezas.

Neste capítulo, será despendida especial atenção à evolução histórica da propriedade privada, resgatando-a desde as mais remotas fases, com vista a permitir melhor compreensão do estudo jurídico deste instituto, e abordagem do seu conceito, atributos, principais características e, inclusive, a previsão de perda no atual Código Civil de 2002.

### 2.1 Evolução histórica

A introdutória análise da propriedade traz à tona imponente controvérsia acerca do seu surgimento, estampada na divergência de ideias entre tê-la sido individual ou coletiva quando da sua formação, na sua vertente mais remota. Esta discussão ainda não foi solucionada pela ciência do Direito, até porque não há determinação exata do marco inicial onde teria ficado estabelecido o direito de propriedade.

Há, entretanto, corrente jurídica doutrinária majoritária tendenciosa a considerar que a propriedade, primariamente, foi coletiva, na qual todos se beneficiavam do seu fruto,

afastada a igualdade distributiva. Nesse sentido, leciona Oliveira (apud BONIZZATO, 2011, p. 55), segundo o qual:

A opinião mais difundida entre os historiadores afirma a precedência da propriedade coletiva, que somente se converteu na forma individual na medida em que se definiu a personalidade autônoma do homem, desprendendo-se dos seus vínculos comunitários, para depois reintegrar-se no meio social.

Em contrapartida, abolindo tal posicionamento, e sustentando que a terra nunca fora coletiva, mas sim individual, Gonçalves (apud ARIMATÉA, 2003, p. 18), aduz que:

A história documentada dos mais antigos povos do mundo não nos revela a existência de tal comunismo primitivo da terra. Pelo contrário, o que por toda a parte se verifica, na Ásia, na África e na Europa antigas, é que a propriedade da terra não era reconhecida a todos os entes humanos; em cada país eram dela excluídos os estrangeiros, os escravos e os membros da família, mulheres, e filhos, que eram eles próprios objeto da propriedade Dio chefe ou *pater familias*.

Filiado a esta última corrente, Arimatéa (2003, p. 19) esclarece que o uso comum da terra não se confunde com propriedade coletiva, afirmando que:

A propriedade pode ser individual, mas de uso coletivo. Nos países que dizem ter abolido a propriedade individual, o que ocorreu foi a concentração do direito de propriedade nas mãos de uma pessoa jurídica (o Estado). Portanto, continuou a existir a propriedade individual, embora o seu uso tenha sido coletivo.

Desse debate, resulta outra questão polêmica a ele diretamente relacionada, que diz respeito à existência e relevância da noção de propriedade entre os povos nômades e itinerantes.

Respectivamente, Bonizzato (2011, p. 55), afirma que “ainda na ausência de povos sedimentados [...] já se podia prever um direito de propriedade, todavia limitado à sua expressão comunitária, sem maiores precisões quanto ao *meu* e ao *teu*”, enquanto, em oposição, Arimatéa (2003, p. 18), diz só fazer sentido a propriedade privada da terra “quando o homem é considerado um ser sedentário. Os povos nômades não atribuem importância à propriedade da terra, pois estão em constante movimento”.

O segundo posicionamento parece mais lógico, vez que os povos nômades, essencialmente caracterizados pela inexistência de habitação fixa, ante o esgotamento da possibilidade de sobrevivência em determinada localidade, dela se deslocam em busca de alimentos e condições mais favoráveis, restando configurada a ausência de qualquer propósito de exploração contínua da terra, portanto, inexistente a propriedade privada.

Superados os debates preliminares, passar-se-á à análise da evolução histórica da regulamentação do direito de propriedade, desde as suas referências mais remotas, acompanhando a evolução das sociedades, e a consequente reformulação da noção de propriedade. A sistematização normativa da propriedade começa a ganhar contornos mais nítidos nos Direitos Mesopotâmico, Hebraico, Grego e, principalmente, no Direito Romano.

Em várias passagens bíblicas, ainda no Velho Testamento, são encontradas referências à propriedade da terra. Mais precisamente, no Livro de Gênesis, Capítulo 23, Versículo 1 a 20, por volta de 1859 a.C., é relatada a morte de Sara, até então esposa de Abraão, o primeiro dos patriarcas bíblicos, que por sua vez adquiriu uma propriedade para a sepultura, que posteriormente foi utilizada por ele e seus descendentes (ALMEIDA, 2013).

O Código de Hamurabi, que data do Século XIX antes da era cristã, cuja criação se deu durante a hegemonia do Império Babilônico sobre a Mesopotâmia, trata especialmente do comércio, da família, do trabalho e da propriedade privada, que era admitida e protegida, ausentes quaisquer vestígios de propriedade coletiva. Já na Antiga Germânia, esta coexistia com a propriedade comum da aldeia, havendo sorteio de lotes de terras cultiváveis aos aldeões (ARIMATÉA, 2003).

Na Antiguidade, entre as primeiras grandes civilizações gregas e itálicas, que detinham grande influência pelo desenvolvimento social apresentado, as instituições da propriedade, família e religião eram intimamente relacionadas e indissociáveis. Assim ensina Coulanges (2009, p. 56), segundo o qual:

Há três coisas que desde o período mais antigo percebemos que estão fundadas e solidamente estabelecidas nessas sociedades gregas e itálicas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade – três coisas que tiveram entre si, originariamente, uma visível relação e que parecem ter sido inseparáveis. A idéia de propriedade privada já estava encerrada na própria religião.

A essa época, o *pater familias* detinha a responsabilidade de zelar pela religião da família, ao qual era concedida a propriedade individual, não restrita ao seu uso exclusivo, mas extensiva por todos os membros do lar, que, por sua vez, se submetiam à sua indiscutível autoridade (ARIMATÉA, 2003).

São escassas as literaturas jurídicas que tratam do histórico da propriedade privada com abordagem da Grécia Antiga, e quando exploram, o fazem de maneira superficial, o que é compreensível, ponderando que somente em Roma teve início a sistematização do Direito enquanto ciência. Não obstante, Venosa (2012, p. 139) enriquece a elucidação acerca do entrelaçamento das instituições no mundo fenomênico:

O lar da família, lugar de culto, tem íntima relação com a propriedade do solo onde se assenta e onde se habitam também os deuses. Ali se situam o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o guarnecem sob o poder do *pater*. Daí o sentido sagrado ao lar, à casa, sentido que sempre permaneceu na civilização ocidental. Os deuses pertenciam somente a uma família, assim como o respectivo lar. Foi, portanto, a religião que garantiu primeiramente a propriedade. As divindades domésticas a protegiam.

Na Roma Antiga, desde a sua origem, a propriedade sempre fora individual, sob o domínio dos patrícios, os únicos detentores de terra à época, privilegiados com o monopólio



político, social e econômico. Era a chamada propriedade *quiritária*, regida pelo *jus civile*. No pólo oposto da divisão social, estava a plebe, composta por artesãos e negociantes. Esta, organizada e ansiosa por participação política e propriedade da terra, em 367 a.C., por pressão aos patrícios, conseguiu a reforma agrária pelas leis *licínias*, que distribuiu aos cidadãos romanos pobres as terras disponíveis. A plebe lograra sua propriedade, chamada *bonitária*, regida pelo *jus gentium* (PEREIRA, 2012, p. 65).

O Direito Romano, inicialmente, conheceu uma propriedade com caráter ilimitado, absoluto e exclusivo, dominada pelo seu proprietário, que detinha vastos poderes sob todos os aspectos, não admitindo qualquer influência externa. Era perpétua e contava com uma virtude absorvente, pela qual, tudo que a cercava, pertencia ao seu proprietário, por exemplo, as plantas (IGLESIAS, 1999 apud BONIZZATO, 2011).

Com a invasão bárbara e queda do Império Romano, em 476 d.C., a linha tênue entre esse absolutismo e o impraticável foi rompida por uma relativização impressa pelo direito canônico e pelos costumes, a qual limitava o exercício do direito de propriedade, através, por exemplo, de restrições ao direito de construir e o direito de vizinhança. Este último marca a passagem da propriedade individual para a propriedade social, conforme assevera Pereira (2012, p. 74):

O Direito Romano empregava o verbo *abutere* [...] o que conduziu muitos escritores, traduzindo-o literalmente, a reconhecer no proprietário o poder extremo de abusar da coisa. Mas é certo que o direito romano não concedia tal prerrogativa, fazendo ao revés conter o domínio em termos compatíveis com a convivência social. Muito mais patente é no direito moderno este propósito, não só pela repressão ao mau uso da propriedade, como ainda pelas restrições em benefício do bem comum.

Nesse período, da Idade Média, passou-se a admitir a fragmentação do direito de propriedade da terra, vez que esta adquiriu natureza política, e fora determinante à configuração da rígida divisão de classes na sociedade feudal. Dessa forma, havia divisão de poderes entre o senhorio – ao lado do clero –, detentor do título da propriedade, e o vassalo – ao lado dos servos e vilões –, detentor da terra, com o seu cultivo e construção, embora sempre sob a autoridade do senhor do feudo. Ou seja, ambos possuíam, sobre a mesma terra, direitos perpétuos com natureza distinta (BENIZZATO, 2011).

Trazendo à tona uma perspectiva jurídica mais aprofundada da propriedade nesse contexto, Cortiano Junior (2002, p. 88) assim expõe:

A Idade Média caracteriza-se por levar em consideração os efetivos apossamento e utilização dos bens como ponto de partida para sua juridicização. [...] O desmembramento da propriedade em domínio útil e domínio eminente é a comprovação dessa visão proprietária, que parte da coisa e não do sujeito, para definir-se como titularidade.

Esse modelo tinha plantado em seu seio a semente da autodestruição. Ocorre que os interesses dos artesãos, que compunham a burguesia – esta nascida entre as estagnadas classes sociais feudais –, não se contentavam com esse sistema. Surgiram, então, os Estados nacionais unificados, caracterizados pela nobreza em torno do rei, todos dependentes do dinheiro dos comerciantes e dos banqueiros, agradável à burguesia, mas somente até enriquecer e ostentar poderes, quando passou a ambicionar liberdade econômica e igualdade política. Esse quadro culminou na consolidação da Modernidade, marcada pela Revolução Francesa de 1789 (ARIMATEÁ, 2003).

Nesse momento, como justificação histórica, muitos autores atribuem ao Direito Romano a origem do individualismo moderno, tratando-o como resultado de um apanhado de material jurídico meramente transformado desde a Idade Média. Sob essa perspectiva, resta configurado o prosseguimento de uma concepção romana de propriedade, ainda na Modernidade.

Discordando desse entendimento, e frisando a distinção entre o sistema jurídico privado-público moderno e o privado-coletivo romano, conflituoso com a moderna configuração de Estado, Pilati (2013, p. 36) se vale de um questionamento para delinear, em resposta, seu posicionamento:

Qual seria a razão de não se encontrar um conceito de propriedade entre os juristas clássicos? Muito simples, porque se trata de outro modelo, radicalmente diferente da Modernidade. E considerar a experiência romana de propriedade *quiritária* como lugar de origem da propriedade domínio da Revolução Francesa é apenas uma falácia de caráter ideológico, em que se acreditou por necessidade e conveniência.

Por força de incompatibilidade com a instauração do novo modelo, foram extintos vários institutos vigentes no regime político social anterior, enquanto a propriedade privada ganhou força. O direito à propriedade era, inclusive, venerado e se destacava entre as prioridades do legislador do Código Napoleônico, Código Civil Francês em vigor a partir de 1804, conforme se extrai das considerações de Machado (apud DEBONI, 2010, p. 12):

Monumento consagrado à esculturação da propriedade, todo o articulado do Código gira em torno do pensamento capital da proteção da propriedade. Portalis (um dos redatores do Código) escreveu: o corpo inteiro do Código civil está consagrado a definir tudo o que pode referir-se ao exercício do direito de propriedade, direito fundamental, sobre o qual repousam todas as instituições sociais e que é para o indivíduo tão precioso como a própria vida, já que assegura o meio de conservá-la.

Portanto, a propriedade, apesar de ter resistido à reforma, teve sua disciplina jurídica modificada, em decorrência dos princípios iluministas da liberdade, igualdade e fraternidade, que lhe atribuíram uma nova concepção como direito individualista, com tão poucos limites, que não seria excesso considerá-lo vasto e pleno.

Caracterizando a propriedade moderna como codificada, potestativa e capitalista, Pilati (2013, p. 41) elenca os pressupostos consagrados pelo século XVIII, sem os quais a propriedade não seria afirmada, juntamente com o individualismo, o legalismo e o voluntarismo estatal, quais sejam:

Encarnação do Estado como pessoa jurídica de direito público, separada da comunidade de pessoas; democracia representativa como forma de governo; autonomia jurídica dos bens como base da ordem jurídica; e a figura do sujeito de direito como sustentáculo do individualismo jurídico. O privado é do direito particular e o público, do Estado.

Essa tendência absolutista estampada pela Modernidade não resistiu à evolução social, associada ao surgimento, inevitável, de vários ordenamentos jurídicos por todo o mundo, cujas restrições, inicialmente brandas e contidas, ao direito de propriedade, se tornavam gradualmente mais ousadas, em repúdio ao egoísmo absolutista. A comunidade passou a ser evidenciada, ao ponto de configurar indissociável o caráter social da propriedade, com conformação entre as pretensões da esfera privada e os objetivos do interesse público (BONIZZATO, 2011).

No Brasil, a primeira Constituição brasileira, de 1824, mesmo que nascida sob a égide da Coroa Portuguesa, foi promulgada no Segundo Reinado, estabelecendo, no artigo 179, inciso XXII, a propriedade, como direito absoluto, disciplinando:

É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, 1824, não paginado).

A propriedade era privada e absoluta, mas, nas hipóteses dos bens considerados públicos, podia o Estado chamar para si a propriedade do particular, mediante indenização.

Em 1891, já no texto republicano, a propriedade foi inserida no rol dos direitos, sendo a sua garantia mantida, com exceção para desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Essa norma encontra-se no Art. 72:

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

[...]

§17: O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia (BRASIL, 1891, não paginado).

Pouco se evoluiu de um texto constitucional para outro, no que diz respeito à propriedade. Tanto, que Albuquerque (1999, p. 22) os trata igualmente, apenas distinguindo o contexto no qual estão inseridos:

As constituições brasileiras de 1824 e 1891, a primeira sob a égide imperial e a segunda da era republicana, asseguravam o direito de propriedade em toda sua plenitude, predominando o caráter absoluto e exclusivo da propriedade, nos moldes do Estado Liberal.

Posteriormente, entretanto, o Direito brasileiro aderiu à nova ideia de socialização da propriedade, que representa um compromisso entre a ordem liberal e social; tanto que a Constituição de 1934 condicionou o exercício do direito de propriedade à sua função social, a qual muito evoluiu no ordenamento jurídico pátrio, matéria reservada a capítulo posterior do presente trabalho.

## 2.2 Atributos

No ordenamento jurídico brasileiro atual, o conteúdo positivo do direito de propriedade está previsto no **art. 1.228** do Código Civil – lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 –, com a seguinte redação: “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” (BRASIL, 2002, não paginado). Essas faculdades correspondem, respectivamente, aos antigos atributos da propriedade romana, quais sejam *jus utendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* e *jus vindicandi*.

A simples observância do texto expõe, evidentemente, que o legislador pátrio não se propôs a estabelecer o conceito do direito de propriedade, mas se restringiu a regular as suas faculdades, atributos dele decorrentes – e a ele inerentes, por se tratar de um direito subjetivo –, que são conferidos ao proprietário.

A esse respeito, Farias e Rosendal (2011, p. 183) apresentam a seguinte análise crítica:

Todos os direitos subjetivos, incluindo-se aí o direito subjetivo de propriedade, têm o seu conteúdo formado por faculdades jurídicas. Elas consistem nos poderes de agir consubstanciados no direito subjetivo. O Código Civil, em seu art. 1.228, traz uma definição acanhada do conceito de propriedade, pois não a qualifica como relação jurídica. Porém, acaba por dispor acerca do seu conteúdo interno, ao relacionar as faculdades inerentes ao domínio [...].

Ao trabalhar a conceituação do Direito de propriedade, Gomes (2012, p. 131), o faz sob a apreciação de três critérios, quais sejam o sintético, o analítico e o descritivo, que devem ser tomados cumulativamente, associados entre si, uma vez que, isolados, cada um desses enfoques não é suficiente para definir tal instituto. Respectivamente, esses critérios definem o Direito de propriedade como:

A submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. [...] O direito de usar, fruir e dispor de um bem, e reavê-lo de quem que injustamente o possua.

[...] O direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei.

O primeiro ponto de vista diz respeito ao direito que uma pessoa tem de esgotar a utilidade jurídica de uma coisa. O segundo, desmembrando esse direito nos poderes que lhe são próprios, trata das faculdades ou atributos da propriedade, objeto de estudo específico do tópico que ora se observa. O último aborda essencialmente as características da propriedade, as quais serão detalhadas no próximo tópico.

No que concerne aos atributos relativos à propriedade, o primeiro deles é o de **usar** a coisa, o qual, segundo definição de Gonçalves (2012, p. 154), “consiste na faculdade de o dono servir-se da coisa e de utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem, no entanto, alterar-lhe a substância, podendo excluir terceiros de igual uso”.

É evidente que o uso não comporta abusos; se dá de acordo com as normas que regem o ordenamento jurídico, de modo que a conveniência do particular encontra limites legais, como as disposições da Constituição Federal, regras de vizinhança do Direito Civil, por exemplo, e até as leis específicas, tal qual o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. (TARTUCE; SIMÃO, 2009).

O segundo atributo é o de **gozar, fruir** ou **usufruir** a coisa, que, como o próprio nome sugere, identifica-se com a percepção dos frutos e o aproveitamento econômico dos seus produtos. Nas palavras de Tartuce e Simão (2009, p. 119), é a “possibilidade de retirar os frutos da coisa, que podem ser naturais, industriais ou civis (os frutos civis são os rendimentos)”.

Dentro da expressão gozo cabe a ideia de uso, considerando que só poderá alcançar o bom emprego da coisa, aquele que primeiramente faz uso de si. Este é condição *sine qua non* àquele. Quem exerce o gozo da coisa, necessariamente, a está usando.

Nesse sentido, Arimatéa (2003, p. 55), de forma bastante elucidativa, traz a relação de continência entre esses atributos:

O direito de gozo é mais amplo que o direito de uso, pois naquele o proprietário não se satisfaz com a simples colheita dos frutos da coisa, mas chama a si a faculdade de fazer a coisa frutificar ou de deixá-la ociosa. O proprietário pode, pois, guardá-la ou mantê-la inerte, desde que isso não contrarie o interesse coletivo.

O terceiro atributo, de **dispor**, seja *inter vivos* ou *mortis causa*, oneroso ou gratuito, é considerado o mais importante e característico da propriedade. Isso porque, enquanto o uso e o gozo podem ser atribuídos a terceiros, a disposição só é conferida validamente àquele que é proprietário da coisa, que poderá, entretanto, fazer-se representar por procurador legalmente habilitado (ARIMATÉA, 2003).

Embora correspondente à expressão latina *jus abutendi* empregada pelos romanos, não se admite a sua tradução literal, que, equivocadamente, conduz ao significado do poder do proprietário de abusar da coisa. Até porque essa ideia se situa no campo do ilícito e seria contrária à noção de direito.

Nesse sentido, Gonçalves (2012, p. 154-155), esclarece que:

Não significa [...], prerrogativa de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente, pois a própria Constituição Federal prescreve que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar social. Nem sempre, portanto, é lícito ao *dominus* destruir a coisa que lhe pertence, mas somente quando não caracterizar um ato antissocial.

Assim, é certo que, se não houver vedação legal ou do interesse comum, a disposição contempla a possibilidade de destruição da coisa, e, segundo Arimatéa (2003, p. 56), “[...] não somente poderes de doação, venda, troca, transformação ou alteração. Está contida no poder de disposição a faculdade de colocar a coisa a serviço de terceiro ou gravá-la com ônus, como é o caso da hipoteca”.

Por fim, o quarto atributo é o de **reaver** a coisa, ou seja, de reivindicá-la das mãos de quem injustamente a detenha ou possua, ou seja, sem causa jurídica lícita. Segundo Tartuce e Simão (2009, p.119), “esse direito será exercido por meio de ação petítória fundada na propriedade, sendo a mais comum a ação reivindicatória, principal ação real fundada no domínio (*rei vindicatio*)”.

A ação é o instrumento do qual se mune o proprietário para tornar seu direito capaz de ser respeitado. Em caso de violação, ainda que enumerados todos os atributos do direito de propriedade, e mesmo que legitimado pelo direito de seqüela, o titular, sem a ação que o assegure, não conta com o meio essencial para fazê-lo valer perante terceiros. (ARIMATÉA, 2003).

Com base nos atributos apresentados, a doutrina admite a classificação da propriedade em plena ou alodial e limitada ou restrita, o que varia de acordo com a concentração das faculdades nas mãos de uma só pessoa, ou não, em relação à mesma coisa.

Eis a apresentação explicativa de Tartuce e Simão (2009, p. 124) a respeito dessa classificação:

Na propriedade plena ou alodial, [...] todos esses caracteres estão em suas mãos de forma unitária, sem que terceiros tenham qualquer direito sobre a coisa. A propriedade limitada ou restrita é a situação em que recai sobre a propriedade algum ônus, caso da hipoteca, da servidão ou usufruto. [...] O que se percebe, portanto, é que um ou alguns dos atributos da propriedade passam a ser de outrem, constituindo-se um direito real sobre a coisa alheia.

### 2.3 Principais características

Inicialmente, cumpre situar que a noção de propriedade está insculpida no estudo dos Direitos Reais do Direito Civil. Por sua vez, os Direitos Reais são a relação entre o titular e a coletividade em razão de um objeto, cuja fonte se encontra na lei, melhor conceituados por Tartuce e Simão (2009, p. 26) como sendo “as relações jurídicas estabelecidas entre pessoas e coisas determinadas ou determináveis, tendo como fundamento principal o conceito de propriedade, seja ela plena ou restrita”, o que evidencia tal circunscrição.

No ordenamento jurídico brasileiro, os Direitos Reais se apresentam *numerus clausus*, ou seja, seu rol é taxativo e encontra-se disciplinado pelo art. 1.225 do Código Civil – lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

A propriedade encabeça a lista contida nesse dispositivo e é tida como Direito Real por excelência, uma vez que dela emanam todos os outros Direitos Reais dispostos. Além disso, como bem observa Scavone Junior (2013, p. 2), “convém lembrar que a propriedade é o único direito real que não recai sobre o direito de outrem”, mas sim do próprio titular.

Pelo exposto é que se afirma que as características da propriedade são estreitamente afins aos princípios dos Direitos Reais. A seguir serão apresentadas as principais delas, anteriormente citadas quando da apresentação dos critérios para a conceituação do Direito de Propriedade. Trata-se de direito absoluto, exclusivo, perpétuo e complexo.

Primeiramente, a propriedade é **absoluta**, segundo Lisboa (2012, p. 104), “pois o direito que o proprietário tem sobre o bem é oponível *erga omnes*, se observada a função social à qual a coisa se destina”. É direito exercido contra todos, que devem se abster de importunar o titular, o qual, por sua vez, pode desfrutar do bem da forma que melhor lhe convém.

Está evidente que o absolutismo é a regra, mas que deve ser relativizado em algumas situações. O autor fez clara referência à função social, limitação legal em prol do interesse coletivo, prevista no art. 1.228, §1º do Código Civil, o qual abarca, ainda, a função socioambiental da propriedade. A função social é o objeto de estudo do próximo capítulo deste trabalho, onde será especialmente analisada.

Justificando a necessidade de relativização do caráter absoluto da propriedade, Scavone Junior (2013, p. 3) explica que: “De fato, seria absurdo que todos pudessem exercer o direito ao domínio conforme exerciam os romanos, ilimitadamente, pois conduta desse jaez

implicaria no abuso do direito, ou seja, que o direito exercido por uns prejudicasse o direito dos demais cidadãos.”

Além da função social, Tartuce e Simão (2009, p. 134) ressaltam que “não se pode esquecer a comum coexistência de um direito de propriedade frente aos outros direitos da mesma espécie”. Estes autores estão fazendo referência ao conteúdo do art. 1.231 do Código Civil, que admite a prova em contrário da propriedade. Assim, seguem afirmando que “a propriedade deve ser relativizada se encontrar pela frente um direito de personalidade ou um direito fundamental protegido pelo Texto Maior”.

É conteúdo do art. 1.231 do Código Civil que “a propriedade presume-se plena e **exclusiva**, até prova em contrário” (BRASIL, 2002, não paginado). É o direito real que confere ao seu titular maior amplitude de poderes sobre a coisa, de modo a se considerar a limitação a esse direito uma exceção.

Daí se extrai a segunda característica principal do direito de propriedade, a exclusividade, que segundo Lisboa (2012, p. 103) se justifica no fato de que “apenas o titular da coisa, e não outro, é quem pode usar, fruir e dispor do bem, quando julgar conveniente”.

Conforme ressaltado no próprio dispositivo legal, é presunção que admite prova em contrário, sendo, portanto, relativa ou *iuris tantum*. Por isso, Tartuce e Simão (2009, p. 135) afirmam que “apesar de ser um direito exclusivo, a propriedade envolve interesses indiretos de outras pessoas, e até de toda a sociedade, que almejam o atendimento à sua função social”.

Ainda, a propriedade se caracteriza por ser **perpétua**. Nas palavras de Gonçalves (2012, p. 19), assim se considera porque “não se perde pelo não uso, mas somente pelos meios e formas legais: desapropriação, usucapião, renúncia, abandono etc.”. Também é característica a ser relativizada, considerando essas hipóteses de extinção.

Ao tratar da perpetuidade, Tartuce e Simões (2009, p. 135), analogicamente, a tratam como um motor em constante atividade, cessando apenas caso surja um fato novo que a interrompa, afirmando que “o direito de propriedade permanece independentemente do seu exercício, enquanto não houver causa modificativa ou extintiva, sejam elas de origem legal ou convencional”.

É importante ressaltar que o caráter perpétuo da propriedade não implica em qualquer imposição à permanência do bem sob a titularidade da mesma pessoa ou restrição a essa condição. Até pelo óbvio de que, em regra, os bens têm duração superior àqueles a quem pertencem. Corroborando esse entendimento, Diniz (2007, p. 117) assevera que:



Compreende sua perpetuidade a possibilidade de sua transmissão, que é até um dos meios de se tornar durável a propriedade, por um lapso de tempo indefinido, uma vez que o adquirente é o sucessor do transmitente, a título singular ou universal, recebendo todos os seus direitos sobre a coisa transmitida.

Por fim, e por tudo que já fora apresentado, a propriedade é um direito **complexo**, especialmente por reunir uma série de poderes, calcados nos atributos, constantes do art. 1.228 do Código Civil, já apresentados neste trabalho, quais sejam: usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa.

Ratificando a amplitude de direitos abarcados pela propriedade, Lopes (2001, p. 276) ensina que:

Efetivamente, o Direito de Propriedade congrega em torno de si todas as demais categorias de Direitos Reais limitados ou Direitos Reais sobre a Coisa Alheia, os quais giram em seu derredor, atento representar o centro do sistema jurídico a que cada um deles pertence. A propriedade, por conseguinte, surge como uma relação fundamental do Direito das Coisas.

Estas são as principais características da propriedade, selecionadas para serem abordadas no presente trabalho. É certo que existem outras mais; a propriedade é considerada, ainda, um direito elástico, fundamental, irrevogável, etc. Estes outros critérios de caracterização podem ser pesquisados nas obras utilizadas como referências para a elaboração deste tópico.

## 2.4 Perda da propriedade no código civil brasileiro

Consoante à explicação da propriedade enquanto perpétua, no tópico anterior, não resta dúvida de que esta característica deve ser relativizada, uma vez que há previsão de meios e formas legais para a perda da propriedade, e conseqüente extinção da perpetuidade.

No Código Civil, essas hipóteses estão prevista no art. 1.275, que assim dispõe:

Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

I - por alienação;

II - pela renúncia;

III - por abandono;

IV - por perecimento da coisa;

V - por desapropriação (BRASIL, 2002, não paginado).

É importante ressaltar que o dispositivo supracitado faz menção a outras causas previstas no mesmo diploma legal, além destas por ele elencadas. São as hipóteses de aquisição da propriedade em que ocorre, em contrapartida, concomitante perda, a exemplo da acessão e usucapião. Estas não prejudicam aquelas.

Com o objetivo de abarcar todas as hipóteses contidas no Código Civil, Ulhoa (2012, p. 194) determina que: “Perde-se a propriedade quando perece o bem, por renúncia do

titular do direito ou sempre que algum outro sujeito de direito a adquira – por desapropriação, registro do título translativo, usucapião, acessão ou arrecadação de imóvel abandonado e vago.”

O inciso V é o de maior relevância para o trabalho ora estudado, por ser a desapropriação o meio do qual a Administração Pública se utiliza para extinguir a propriedade do titular de um bem imóvel urbano que não atenda à sua função social. Receberá, portanto, maior ênfase e detalhamento. Entretanto, é interessante analisar todas as demais causas elencadas, até para distingui-las da desapropriação e melhor abordá-la.

A **alienação** extingue a propriedade na transferência definitiva da coisa a outrem. É a transmissão do direito de propriedade de um patrimônio a outro por meio de contrato, negócio jurídico bilateral. Pode ser a título oneroso ou gratuito, respectivamente, por exemplo, a compra e venda e a doação. Também, pode ser voluntária – dação em pagamento –, compulsória – arrematação – ou decorrer de um ato potestativo – retrovenda (GONÇALVES, 2012, p. 626).

O parágrafo único do art. 1.275 determina que “nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis” (BRASIL, 2002, não paginado). Trata-se do registro no Cartório de Registro Imobiliário (CRI). No caso da alienação, isso se dá, segundo Tartuce e Simões (2009, p. 213), porque “o contrato traz apenas efeitos pessoais ou obrigacionais”. Os autores acrescentam que “quanto aos móveis, é necessária a tradição (art. 1.267 do CC)”, ou seja, a entrega do bem.

A **renúncia**, também contemplada no dispositivo supracitado, depende de registro no Registro Imobiliário. De acordo com Ulhoa (2012, p. 196):

é negócio jurídico praticado pelo titular de direito real. Não se exterioriza por meros atos, como o abandono, mas pressupõe declaração expressa de vontade. Ela pode ser feita em benefício de pessoa determinada ou simplesmente veicular o despojamento, tornando a coisa de ninguém (*res nullius*).

Diferente da alienação, é evidente a dispensa da transferência de patrimônio para que se concretize a renúncia. Tanto, que é admissível a hipótese da *res nullius*. Unilateralmente, o, até então, titular declara expressamente a sua vontade de abrir mão da propriedade de determinada coisa, o que é suficiente.

Merece destaque um ponto distintivo enfatizado por Tartuce e Simões (2009, p. 213), que alertam para o cuidado de lembrar que “a renúncia, ato unilateral, não se confunde com a remissão, ato bilateral que constitui o perdão de uma dívida, forma de pagamento indireto (arts. 385 e 386 do CC)”.

É inadmissível a renúncia tácita como forma de perda da propriedade, por isso a grande ênfase à declaração de vontade expressa como formalidade indispensável. O motivo é simples: nesse caso de silêncio, sucederá, em verdade, o **abandono**.

Também ato unilateral, pelo qual o titular abre mão de seus direitos sobre a coisa, o abandono se distingue da renúncia, essencialmente, pela ausência de manifestação expressa. Dispensada a formalidade, são necessários, entretanto, dois requisitos para configurá-lo. É o que explica Gonçalves (2012, p. 626):

A conduta do proprietário caracteriza-se, neste caso, pela intenção (*animus*) de não mais ter a coisa para si. Simples negligência não configura abandono, que não se presume. Malgrado se dispense declaração expressa, como na renúncia, é necessária a intenção de abandonar. Dois, portanto, os requisitos do abandono: a derrelição da coisa e o propósito de não a ter mais para si.

Diferenciando-se das três causas anteriores, há, ainda, o **perecimento da coisa**, que constitui a perda do objeto e configura hipótese de extinção involuntária da propriedade.

Há autores que classificam o perecimento como perda absoluta. É o caso do Ulhoa (2012, p. 194), segundo o qual, “perece o próprio objeto da propriedade e, por isso, ninguém mais tem como titular qualquer direito sobre o imóvel. O incêndio com perda total ou desabamento do prédio exemplifica [...]”.

É importante salientar que o perecimento não se confunde com destruição, que é voluntária, a exemplo da demolição de um edifício. De acordo com Lisboa (2012, p. 408), “não se procede à destruição do bem imóvel, mas do acessório a ele agregado, que lhe pode proporcionar, muitas vezes, uma valorização econômica [...] O terreno, contudo, permanece, ainda que desvalorizado economicamente”.

A última hipótese de perda da propriedade prevista é a **desapropriação**. Conforme já fora mencionado, sua análise é a de maior valor para este trabalho, integrando seu objeto de estudo específico. É certo que será dedicado um capítulo especial para resolução do problema e abordagem da temática a que se propõe, qual seja, a desapropriação especial urbana. Por ora, o enfoque da desapropriação será genérico e se limitará a fundamento jurídico, conceito, características e previsões legais gerais.

Inicialmente, Gonçalves (2012, p. 628) delinea a desapropriação entre ramos do direito público e privado, apontando a relação de cada um deles com esse instituto:

Trata-se de modo involuntário de perda do domínio. A desapropriação é instituto de direito público, fundado no direito constitucional e regulado pelo direito administrativo, mas com reflexo no direito civil, por determinar a perda de propriedade do imóvel, de modo unilateral, com a ressalva da prévia e justa indenização.

Nesse sentido, sob o ângulo do direito privado, a desapropriação representa uma forma de perda da propriedade, enquanto sob o enfoque do direito público se configura como

meio de aquisição de bem público ou instrumento para realização de atividades de interesse público, inclusive quanto à mais justa distribuição de propriedade (MEDAUAR, 2012).

Ao conceituar a desapropriação, Gonçalves (2012, p. 628), deixa bastante claro se tratar de modo involuntário de perda da propriedade, que alcança a sua perpetuidade, uma vez que extingue o vínculo até então existente entre o desapropriado e o bem, configurando sacrifício de direito estabelecido a si em prol da Administração Pública. Assim o faz:

Em realidade, a desapropriação constitui um modo de transferência compulsória, forçada, da propriedade, do domínio particular ou do domínio de outra entidade pública de grau inferior, para a Administração Pública ou seus concessionários. Representa, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade, baseada porém na ideia da prevalência do interesse social sobre o individual (GONÇALVES, 2012, p. 628).

Além da restrição da perpetuidade do direito de propriedade, outras são as características essenciais da desapropriação: é figura jurídica que demonstra a face autoridade da Administração, sujeito ativo da desapropriação; tem como consequência a retirada de um bem do patrimônio do seu proprietário; tem por objetivo o atendimento do interesse público, buscando um resultado positivo a toda a coletividade; e, em troca do vínculo dominial, o proprietário recebe uma indenização (MEDAUAR, 2012).

A Constituição Federal, em ser art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas reserva o inciso XXIV para admitir a “[...] desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro [...]”, ressalvados os casos nela previstos, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública ou da dívida agrária (BRASIL, 1988, não paginado).

De conteúdo semelhante, o art. 1.228, §3º e §4º do Código Civil, assim dispõem:

§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 em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (BRASIL, 2002, não paginado).

Ambos dispositivos evidenciam a desapropriação enquanto meio de alcançar o interesse público, objetivo principal da Administração, e, para tanto, definem como requisitos: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, o que não pertence à discricionariedade administrativa, vez que estão taxativamente indicados na legislação.

A ocorrência de cada uma dessas condições é especialmente distinguida por Carvalho Filho (2012, p. 559, grifo do autor):

Ocorre a *utilidade pública* quando a transferência do bem se afigura conveniente para a Administração. Já a *necessidade pública* é aquela que decorre de situações de

emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem. [...] O interesse social consiste naquelas hipóteses em que mais se realça a função social da propriedade. O Poder Público, nesses casos, tem preponderantemente o objetivo de neutralizar de alguma forma as desigualdades coletivas. Exemplo mais marcante é a reforma agrária, ou o assentamento de colonos.

Mais precisamente, a norma constitucional supracitada preceitua a desapropriação comum, assim qualificada pela tradição do Direito Pátrio, como sendo a que possui indenização prévia, justa e em dinheiro. Por outro lado, a desapropriação especial se encaixa na exceção feita pelo próprio artigo, sendo a que, embora justa, se realiza pro meio de pagamento em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas (MELLO, 2003).

O exemplo utilizado pelo autor para caracterizar o interesse social é, também, clássica exceção à indenização prévia e em dinheiro. Trata-se da Desapropriação Especial Rural, prevista nos arts. 184 a 186 da Constituição Federal, que tem finalidade vinculada. Se o imóvel rural não cumprir a função social da propriedade rural será desapropriado para fins de reforma agrária, com indenização paga em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 (vinte) anos, a partir do segundo ano da sua emissão.

Outra hipótese ressalvada pela Constituição Federal é a Desapropriação Especial Confisco, prevista em seu art. 243, a qual incide sobre bens imóveis, se estiverem sendo utilizados para plantação de psicotrópicos, e bens móveis, se forem utilizados para tráfico de drogas. É conhecida como desapropriação sanção e não há direito à indenização nem em dinheiro nem em títulos.

Finalmente, e a mais especial para fins deste trabalho, constituindo o seu próprio objeto de estudo, há a Desapropriação Especial Urbana, exclusivamente pesquisada no último capítulo desta obra.

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

No capítulo anterior, quando da apresentação dos atributos da propriedade, fora aclarado que a faculdade de usar não é absoluta e não admite abusos, porque está circunscrita por contenções legais. Destas, do ponto de vista liberal, uma das principais amostras é a função social, a qual submete o direito individual do proprietário ao interesse da coletividade.

É importante ressaltar que nem todos os estudiosos do assunto admitem a função social dessa forma, ou seja, como limitação ao exercício do direito titulado pelo proprietário. Os socialistas a enxergam como elemento estrutural do direito de propriedade, dele indissociável (ULHOA, 2012).

Esclarecendo os pontos relevantes para a superação deste conflito, Ulhoa (2012, p. 71) arremata a controvérsia e facilita a compreensão ao definir que “a rigor, essa discussão tem relevância meramente ideológica”, e que, em ambas as hipóteses, “se determinado uso da propriedade não se admitir por incompatível com a função social, pouco importa se nisso foi extrapolado um limite imposto pela ordem jurídica ou desconsiderada a estrutura do direito. Tal uso não se admite e pronto”.

Após essa leitura, a dúvida que pode surgir é se há incompatibilidade entre o exercício do direito de propriedade e o cumprimento da função social. Em resposta a esta questão, de modo brilhante, expõe Beznos (2006, p. 109):

Á luz de nosso ordenamento jurídico, não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendido o direito subjetivo em um momento estático, que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence, imune a pretensões alheias, e a função social em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinação do objeto de seu direito aos fins sociais determinados pelo ordenamento jurídico.

Em razão da exposição já realizada neste trabalho acerca do histórico da propriedade, é evidente que nem sempre esse direito foi condicionado ao cumprimento da função social. Não se pode olvidar o caráter absoluto de que se revestia em épocas passadas, o qual foi abandonado após completa metamorfose, quando, então, os olhos das civilizações mais modernas se voltassem à coletividade.

Na verdade, essa transformação é uma constante no direito de propriedade. Assim ensina Rodrigues (apud BERTAN, 2009, p. 36), segundo o qual:

Talvez se possa dizer que a evolução histórica do direito de propriedade se manifesta, em linhas gerais, no sentido de uma incessante redução dos direitos do proprietário. Realmente, a despeito de se haver, acima, afirmado seu caráter absoluto, o domínio sempre sofreu restrições, e a evolução profunda que experimenta em nossos dias se marca por um considerável aumento de tais restrições.

Para entender esse progresso, este capítulo é dedicado à origem e evolução histórica da função social, convergente à do direito de propriedade, sobretudo quando da sua socialização, não havendo absurdo, portanto, em considerá-la a própria continuação da sua abordagem histórica, outrora iniciada. No ordenamento jurídico pátrio, receberão especial destaque as previsões da função social na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil Brasileiro.

### 3.1 Origem e evolução histórica da função social

No que diz respeito à origem da função social, mais uma vez, se resgata o que já fora apresentado na linha evolutiva do direito de propriedade. Lembra-se que ao tempo da Revolução Francesa, em resgate a alguns caracteres originários da propriedade, esta adquire nuança absolutista, sendo mínimas as restrições suportadas pelo proprietário.

Considerando se tratar de um retrocesso, já era de se esperar que esse contexto fosse censurado. Além disso, Lisboa (2012, p. 71, grifo do autor) traz a principal justificativa para as críticas da época:

Como a outorga da propriedade individual a todos não foi obtida em sua plenitude no direito moderno, embora essa tivesse sido a principal bandeira da oposição ao regime pré-revolucionário em França, o exercício absoluto do direito de propriedade rapidamente passou a ser criticado pela doutrina novecentista. Elaborou-se, então, a doutrina da *função social da propriedade*, levando-se em conta: a) a inércia do proprietário; b) a ofensa dos direitos de vizinhança; e c) o exercício imoderado da propriedade.

Há controvérsias quanto à origem doutrinária da função social, enquanto princípio e teoria. Para alguns doutrinadores, o princípio da função social teria sido estabelecido por Augusto Comte e postulado, no início do século XX, pelo francês León Duguit, o qual é considerado, inclusive, o pioneiro na concepção de que o proprietário deve se comportar como um funcionário na gestão de seus bens, porque os seus direitos só se justificam na missão social para a qual devem contribuir (GONÇALVES, 2012).

Outros consideram ter sido a teoria da função social da propriedade já idealizada pelo próprio francês León Duguit. É o exemplo de Lisboa (2012, p. 70), o qual acrescenta que Duguit considera o proprietário o detentor social das riquezas e “nega a sacralidade e intangibilidade da propriedade individual, afirmando que somente o proprietário pode realizar uma tarefa compatível para o aumento da riqueza geral, daí o motivo pelo qual a propriedade é um direito em constante mudança”.

Sem dúvidas, a doutrina francesa de Duguit é prestigiada no mundo ocidental, e repercutiu em todas as suas legislações, entretanto, é válida a ressalva trazida por Carvalho (2007, p. 154), segundo o qual “não pode no nosso sentir ser admitida com plenitude, especialmente, no ponto em que desconsidera a propriedade como o direito subjetivo”; sim, para ele “a propriedade deixaria de ser um direito subjetivo e passaria a ser uma função social, e, nesse sentido, a propriedade passaria a ser uma instituição”.

Arrematando o seu entendimento, Carvalho (2007, p. 158) assim se posiciona:

Entendo que o direito de propriedade no limiar do século XXI, ainda que com o advento do Estado Social de Direito, não retirou da propriedade, o caráter de direito absoluto e individualista. O que ocorreu foi uma transformação do plano da norma jurídica, que passou a exigir do proprietário a adoção de uma função social, capaz de operacionalizar a propriedade, isto é, dar-lhe uma destinação econômica, apta a produzir bens, riquezas e comodidades, em benefício do proprietário e da coletividade.

Independente de a quem se atribua o pensamento inicial da função social ou da questão de se tratar a propriedade de direito subjetivo ou instituição, a ideia que gravita em torno da função social é que o proprietário deverá sempre exercer o seu direito de utilização e exploração econômica do bem de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, nunca prejudicando o interesse da coletividade.

O pioneiro da nova concepção de propriedade, tomando a função social como princípio jurídico inserido nas constituições dos Estados Nacionais, foi o México com a sua Constituição de 1917, que criou uma nova vertente no âmbito legislativo, a vertente social, seguido da Alemanha, em 1919, com a Constituição de Weimar. A política social surgiu após diversos conflitos entre sindicatos, defendendo o direito dos trabalhadores, e a classe de empresários (CARVALHO, 2007).

É essencial destacar parte do art. 27 da Constituição Mexicana:

[...] A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana. [...] (MÉXICO, 1917, não paginado).

É evidente a imposição da observância da função social ao proprietário, a supremacia do interesse público sobre o privado e a preocupação em garantir que todos tenham acesso à propriedade, seja para dela extrair o sustento próprio, mas, principalmente, para gerar riquezas e promover o desenvolvimento equilibrado.

Também, menos profunda e detalhista, mas igualmente importante, merece destaque a Constituição de Weimar em seu art. 153: “A propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei. A



propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral” (CARVALHO, 2007, p. 57).

No Brasil, em 1934, foi promulgada uma nova Constituição, a partir da qual o direito de propriedade sofreu suas primeiras mutações no cenário nacional, em decorrência da nova realidade jurídica, que o mundo contemporâneo conheceu, com a edição da Constituição mexicana de 1917 e a Constituição alemã de 1919, em que se adota o Estado Social de Direito.

Naquela, além de manter a propriedade no rol dos direitos e garantias individuais, como já fazia a de 1891, teve-se a primeira Constituição a inserir a concepção de propriedade na linha do interesse social, impedindo-a de ser utilizada em contrariedade com este, conforme dita o Art. 113, item 17:

Art. 113

[...]

17- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1891, não paginado).

Além disso, a norma constitucional em vigor tratava da intervenção nos interesses da propriedade privada, em seu artigo 119: “Art. 119: O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei” (BRASIL, 1934, não paginado).

A dimensão social reconhece o direito à propriedade individual, mas impõe que esse direito atenda ao interesse coletivo. Lembra com discernimento o professor Bastos (2010, p. 115-117):

[...] que a matiz dominante dessa Constituição foi o caráter democrático com um certo colorido social. Procurou-se conciliar a democracia liberal com o socialismo, no domínio econômico-social; o federalismo como o unitarismo; o presidencialismo com o parlamentarismo, na esfera governamental. [...] Finalmente, há o lado social da Constituição, que resultou da necessidade de atender à massa urbana proletária existente, sobretudo nas ferrovias e nos portos. Estas atividades eram nevrálgicas para a economia de exportação do país, o que levou Getúlio a enquadrá-las, inclusive pela via de sindicalização oficial. [...]

Como se observa, a função social do direito e da propriedade são adotadas na Constituição de 1934, atribuindo um novo valor à norma jurídica, ou seja, o valor do bem comum.

Posteriormente, a Constituição outorgada de 1937 manteve a garantia de propriedade na visão individual, podendo limitá-la para manter a ordem pública e econômica;

não tratou, como a Constituição de 1934, da questão social e do bem comum. Assim estabelecia o artigo 122 e nº 14 da Constituição Federal de 1937, que:

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

[...]

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

[...] (BRASIL, 1937, não paginado).

Já o texto democrático de 1946 foi inspirado na Constituição Federal de 1934 e continuou a reconhecer a propriedade na parte dos direitos individuais:

Art. 146

[...]

§16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (BRASIL, 1946, não paginado).

Também, tratou a propriedade no capítulo da “Ordem Econômica e Social”, onde adotou a função social da propriedade, tendo como destaque o fato de subordinar o exercício da propriedade ao bem estar social, com a seguinte redação: “Art. 147: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946, não paginado).

Ainda, O artigo 45 desta Constituição prescrevia: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano” (BRASIL, 1946, não paginado).

Em seus comentários à Constituição Federal de 1946, Miranda (apud GUIMARAENS, 2010, p. 107), diz haver uma desautorização da lei para aquele que usa a propriedade, sem atender ao bem estar da coletividade, existindo, na hipótese de descumprimento, tutela jurisdicional do Estado, para proteger o direito ao correto uso da coisa, nos termos seguintes:

O direito brasileiro sempre teve limitações ao uso da propriedade. O Código Civil mais as explicitou. Porém, uma coisa é o limite ao uso, elaborado milenarmente, ou sob a inspiração de regras entre vizinhos, e outra o limite que não precisa do elemento conceptual da vizinhança, ou, sequer, da proximidade, ou sob a inspiração de regras entre vizinhos. Bem estar social é conceito bem mais vasto que vizinhança, ou proximidade. Cumpre, porém, advertir-se em que esse conceito não dá arbítrio ao legislador. Não é ele que, a seu talante, enuncia julgamentos de valor, para que, invocando o bem estar social, limite o uso da propriedade. O art. 147, 1ª parte, não disse que a lei poderia restringir o uso do direito de propriedade, o que se havia de entender se estivesse escrito no art. 147, 1ª parte. “O uso da propriedade é garantido dentro da lei”. Fixado o conteúdo do direito de propriedade, sabe-se até onde vai a sua usabilidade. O que o art. 147, 1ª parte, estabelece é que o uso da propriedade há

de ser compossível com o bem-estar social; se é contra o bem-estar social, tem de ser desaprovado. O art. 147, 1ª parte, não é, portanto, somente programático. Quem quer que sofra prejuízo por exercer alguém o *usus*, ferindo ou ameaçando o bem-estar social, pode invocar o art. 147, 1ª parte, inclusive para as ações cominatórias.

Nesse processo histórico, com a instauração do regime militar, houve um retrocesso democrático, o qual influenciou os textos constitucionais. Esses voltaram a estabelecer a propriedade numa perspectiva da sua garantia formal. Assim, segundo Beltrão (2008, p. 4):

Tanto a redação original da Constituição de 1967, como na forma das disposições trazidas pela Emenda nº 01, de 1969, o direito de propriedade foi mantido dentro das garantias e liberdades fundamentais, ainda que estas fossem relegadas a um segundo plano constitucional.

Apesar desse retrocesso, o princípio, a essência da função social da propriedade, já estava arraigado na concepção constitucional, tanto que os dois textos constitucionais produzidos no contexto militar expressam essa função social. Ratificando o caráter social da propriedade, Fiuza, Sá e Neves (2009, p. 457) ensinam que “a Constituição de 1967 emergiu com pioneirismo ao insculpir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, o que representou considerável etapa para a ampliação da função da propriedade na sociedade brasileira”.

A seguir, o texto original de 1967:

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

I. liberdade de iniciativa;

II. valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III. função social da propriedade;

IV. harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V. desenvolvimento econômico;

VI repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (BRASIL, 1967, não paginado).

Também, a propriedade, nesta Constituição, foi inserida no Capítulo da Ordem Econômica e Social, artigo 160, inciso III. Portanto, a nova ordem constitucional de 1967, acolheu, de uma vez por todas, as modernas concepções do Estado Social de Direito, confirmando as constituições precedentes e, servindo de suporte à Constituição de 1988.

### **3.2 A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**

Esse processo histórico, ao longo do tempo, transformou a concepção de propriedade no ordenamento constitucional brasileiro, e a Constituição de 1988 carrega em seu bojo toda essa essência. Depois de quase trinta anos de regime autoritário, a Constituição

Democrática do Estado de Direito promulgada em 5 de outubro de 1988, reforçou o direito de propriedade e o condicionou a uma função social.

O dispositivo constitucional da Carta Federal estabelece no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, artigo 5º, incisos XXII e XXIII que:

Art. 5º -

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função sócial;

[...] (BRASIL, 1988, não paginado).

Também, no Capítulo dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, artigo 170, incisos II e III:

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

[...]

II- propriedade privada;

III- função social da propriedade;

[...] (BRASIL, 1988, não paginado).

Com estas duas disposições legais, a propriedade é amparada como direito fundamental, desde que cumprida sua função social, sendo esta a razão de ser da tutela e garantia da propriedade privada. A ordem constitucional jurídica reconheceu o exercício da propriedade no interesse do titular e também no interesse coletivo da sociedade, afastando-se da visão individualista e patrimonialista. É importante ressaltar que, apesar da propriedade ser consagrada como direito individual fundamental, é um poder-dever, cujo exercício deve contemplar o interesse social (FIUZA; SÁ; NAVES, 2009).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 não estabelece o que vem a ser a função social. No entanto, estabelece para a propriedade urbana, no Capítulo II, da Política Urbana, artigo 182, as diretrizes fundamentais, para que a função social seja atendida, conteúdo reservado ao próximo e último capítulo desta obra.

Dentro do mesmo título, agora se referindo à propriedade rural, o Capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em seu art. 184, *caput*, da Constituição Federal, também determina o cumprimento da função social da propriedade, o que, caso contrário, pode levar à sua desapropriação. No art. 186, *caput*, estão definidas as condições para o seu efetivação:

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 (BRASIL, 1988, não paginado).

Ainda, para que o direito fundamental da propriedade se efetive no plano do bem estar do cidadão, a Lei Maior assegura ao homem o direito à moradia, que a própria Constituição não havia, em 1988, consagrado como um direito social. Denota-se que houve uma omissão do legislador constituinte, a qual foi sanada, por meio da Emenda Constitucional, nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, através da qual o artigo 6º, do Capítulo II – Direitos Sociais recebeu a seguinte redação: “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência privada, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2000, não paginado).

Nesse sentido, a moradia é um direito social e, para que se efetive, é indispensável que a propriedade exerça sua função social, condizente com a realidade de quem não tem a terra e a moradia, mas que dela precisa.

Diante desse complexo normativo, para Bastos (2010, p. 210), “a chamada função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal”.

A respeito do tratamento da função social na atual Constituição face às anteriores, Tepedino e Scheiber (2005, p. 103) destacam que:

Nunca, porém, em toda história constitucional brasileira, a função social recebeu tratamento tão amplo e tão concretizante como o que se vê na atual Constituição. Não foi ela apenas referida como direito e garantia individual e como princípio da ordem econômica, mas ganhou, ao lado de seu adequado posicionamento no sistema constitucional, indicação de um conteúdo mínimo, expresso no que tange à propriedade imobiliária.

### **3.3 A função social da propriedade no Código Civil Brasileiro de 2002**

Não apenas a doutrina constitucionalista destaca a relevância da função social da propriedade, mas também os autores civilistas apuram as inovações estampadas no texto magno, que se sobrepõem à concepção tradicional do domínio dos bens.

No que diz respeito ao caráter social das normas civis, Costa (2002, p. 144) apresenta que “se a eticidade está no fundamento das regras civis, dúvidas não há de que o Direito Civil em nossos dias é também marcado pela socialidade, pela situação de suas regras no plano da vida comunitária”.

No capítulo anterior, foi destinado tópico específico para tratar dos atributos da propriedade, previstos no art. 1.228, *caput*, do Código Civil de 2002, quais sejam usar, gozar, dispôr e reivindicar, que, outrora, poderiam nos levar a acreditar sê-la absoluta, além de qualquer limite.

Ocorre que, o próprio dispositivo supracitado, mais precisamente o §1º do art. 1.228 do Código Civil rompe essa aparência de direito ilimitado, trazendo as condições ao devido exercício do direito de propriedade, em clara referência à função social:

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

[...]

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, não paginado).

Conforme já fora atestado na introdução do capítulo ora estudado, não há incompatibilidade entre a função social e o direito subjetivo à propriedade, desde que este seja entendido em um momento estático e aquela, em um momento dinâmico. Na verdade, a função social legitima o direito da propriedade. É o que ensina Lôbo (1999, p. 106):

A função social é incompatível com a noção de direito absoluto, oponível a todos, em que se admite apenas a limitação externa, negativa. A função social importa limitação interna, positiva, condicionando o exercício e o próprio direito. Lícito é o interesse individual quando realiza igualmente o interesse social. O exercício do direito individual da propriedade deve ser feito no sentido da utilidade não somente para si, mas para todos. Daí ser incompatível com a inércia, com a inutilidade, com a especulação.

Analisando o §1º do art. 1.228 do Código Civil de 2002, Tepedino e Scheiber (2005, p. 159) ressaltam que:

A função social da propriedade confere, portanto, ao titular da propriedade, um duplo dever: o de deixar de praticar o ilícito, como colocar fogo numa floresta, e o de promover o meio ambiente, sob pena de perder a legitimidade constitucional. O Judiciário não poderá admitir a tutela de um direito de propriedade que desrespeita a sua função social. Decorre daí que a dicção do § 1º do art. 1.228 deve ser interpretada como um conteúdo objetivo da função social da propriedade, a traduzir os interesses que, expressamente indicados pelo codificador, devem ser preservados pelo titular do domínio para que o seu direito subjetivo seja assegurado.

O cumprimento da função social da propriedade, então, abrange tanto ações negativas quanto ações positivas. Isso quer dizer que não basta que o proprietário apenas

deixe de praticar atos que atentem contra a sociedade através do mal uso de sua propriedade, mas que deve ele também cuidar para que se promova o bem estar social por meio de sua propriedade.

Tanto, que há a previsão do § 2º, do art. 1.228 do Código Civil Brasileiro, segundo o qual “são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”, a qual não poderia ser diferente, uma vez que veda o uso da propriedade com a finalidade de prejudicar outras pessoas, mais uma vez reforçando a obrigatoriedade de dar a devida função social à propriedade (BRASIL, 2002, não paginado).

## 4 A DESAPROPRIAÇÃO ESPECIAL URBANA

Finalmente, eis o principal capítulo do presente trabalho, responsável por elucidar o seu objeto específico, qual seja, a hipótese de perda da propriedade imóvel urbana enquanto sanção aplicada pelo Poder Público ao proprietário que não cumpre a sua função social fixada em área incluída no plano diretor.

Para tanto, será tomado, como base constitucional, o art. 182, incluído no Capítulo II, Da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988:

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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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 territorial urbana progressivo no tempo;**

**III - 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 e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais** (BRASIL, 1988, não paginado, grifos nossos).

Cada uma dessas disposições será devidamente analisada a seguir, sendo que o §4º, mais específico ao tema, receberá maior atenção e riqueza de detalhes para que o leitor consiga entender os ensinamentos a que se propõe este trabalho, não pretendendo, entretanto, esgotar-lhe a curiosidade por maior aprofundamento ou assuntos correlatos, a qual poderá ser saciada através de pesquisa na doutrina base para a elaboração deste.

### 4.1 A função social da propriedade imóvel urbana: Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 e o Plano Diretor

Da observância do art. 182 da Constituição Federal de 1988, constata-se, de imediato, ser o assunto de competência do Poder Público municipal, contudo, condicionado à



Lei Federal, responsável por regulamentar a política de desenvolvimento urbano, exigência prevista no próprio *caput*.

Trata-se da Lei Federal 10.257/2001, que se autodenomina Estatuto da Cidade e minudencia as regras estampadas alhures, portanto, a própria desapropriação:

Art. 1º - Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, não paginado).

Como fora antecipado no capítulo anterior desta obra, embora a Constituição Federal, não defina a função social, a Lei Maior, em seu art. 182, §2º, menciona as diretrizes fundamentais para que a função social da propriedade urbana seja atendida (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade, cumprindo as determinações constitucionais, delega aos municípios a tarefa de definir o que significa cumprir a função social da propriedade urbana e oferece para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, elencados no Capítulo II, Dos Instrumentos da Política Urbana.

Entre estes, é essencial ao município o plano diretor, já previsto no §1º do art. 182 da Constituição Federal, instrumento legal no qual devem estar contidos os parâmetros para a aferição do cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana. Tamanha a importância desta ferramenta para o Poder Público municipal, que o Estatuto da Cidade reserva o capítulo III, especialmente o art. 40, para tratar do plano diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse sentido, Oliveira (2001, p. 18) explica que:

O Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município.

Ainda, ratificando a íntima relação entre o plano diretor de desenvolvimento municipal e o princípio da função social da propriedade, Beltrão (2008, p. 14), assim dispõe:

Todas as questões, portanto, da política urbana no Brasil devem ser associadas às considerações da função social, porquanto se mostra o nascedouro do Plano Diretor, e do próprio Estatuto da Cidade. Assim, cada um desses elementos - função social da propriedade, política urbana e plano diretor - ligam-se como elos a formar uma corrente de raciocínio que possa conduzir à compreensão da definição pela Constituição Federal de 1988 do plano diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, alicerçado sobre a função social da propriedade e da cidade.

Releva registrar, ainda, que, à luz da Constituição, art. 182, §1º, há determinação para que os municípios com mais de vinte mil habitantes editem o plano diretor. Além desta,

o art. 41 do Estatuto da Cidade estipula outras condições que, uma vez cumpridas, configuram a obrigatoriedade do plano diretor para a cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (BRASIL, 2001, não paginado).

Feitas essas considerações, finalmente, serão apresentados os fatores previstos nesta Lei, que, em conjunto, representam o cumprimento da função social da propriedade urbana, estampados no art. 39:

Art. 39. 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 art. 2o desta Lei (BRASIL, 2001, não paginado).

É evidente que a lei ainda se omite no que diz respeito ao conceito da função social, ao contrário do realizado quanto à propriedade rural (art. 186 CF). Apesar disso, Tepedino e Scheiber (2005, p. 104-105, grifo nosso) encara este dispositivo, primeiramente previsto no art. 182, §2º da Constituição Federal, como um avanço desta constituinte, eficaz no abandono da percepção da propriedade enquanto direito absoluto:

A inovação do constituinte de 1988 não foi um mero acolhimento das tendências mundiais. Embora a melhor doutrina já reconhecesse, por toda parte, a função social da propriedade, não eram poucos os ataques que a noção sofria, fossem oriundos das camadas sociais mais conservadoras, receosas de perderem os poderes absolutos que detinham sobre seus bens, fosse por parte dos setores de esquerda, que, em geral, consideravam a função social como uma fórmula abstrata de legitimação da propriedade capitalista, incapaz de alterar seu aspecto estrutural. **O pioneirismo do constituinte brasileiro, fixando critérios objetivos mínimos de realização da função social, evitou este risco, assegurando a efetividade da fórmula como meio de controle do exercício da situação subjetiva de propriedade**, em um modelo que, embora bem sucedido, deixou de ser observado na legislação infra-constitucional mais recente. É, hoje, ampla a invocação jurisprudencial da função social da propriedade, quer pelos tribunais estaduais, quer pelos tribunais superiores, e sua aplicação já há muito supera as hipóteses clássicas suscitadas pela doutrina civilista tradicional. **A noção encontra-se de tal forma consolidada na experiência brasileira dos últimos anos, que não há dúvidas de que a garantia da propriedade não pode ser vista mais à parte de sua conformação aos interesses sociais. Em outras palavras: não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social.**

A título de exemplificação da previsão da função social no plano diretor, o art. 2º, inciso II da Lei 4.669, de 11 de outubro de 2006, que dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís do Maranhão:

Art. 2º Para efeito desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:

[...]

II - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE é atendida quando o uso e a ocupação da propriedade urbana e rural correspondem às exigências de ordenação do Município, ampliando as ofertas de trabalho e moradia, assegurando o atendimento das necessidades fundamentais dos cidadãos, proporcionando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico sem o comprometimento da qualidade do meio ambiente urbano e rural (SÃO LUÍS, 2006, p. 1).

Por todo o exposto, o que se percebe é que a função social da propriedade urbana está a exigir do proprietário o uso do imóvel de forma condizente com a realidade do meio urbano, usando de instrumentos legais para exigir a correta destinação do imóvel. Dessa forma, funciona como uma diretiva a impedir que o proprietário faça uso da coisa, apenas, para alcançar fins egoísticos, deixando de dar a devida destinação ao imóvel.

#### **4.2 Da sanção face ao descumprimento da função social da propriedade imóvel urbana**

Primeiramente, cumpre ressaltar que o §3º do art. 182 da Constituição Federal prevê, para os casos de desapropriação de imóveis urbanos, indenização prévia justa e em dinheiro. Também, no art. 5º, XXIV, da Constituição, está previsto que, por determinação legal, será estabelecido o procedimento para desapropriação em casos de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (BRASIL, 1988).

Ocorre que este próprio dispositivo constitucional prevê exceções, nas quais a indenização não se dá em dinheiro, como já fora anteriormente apresentado neste trabalho, no primeiro capítulo, mais precisamente quando se tratou das hipóteses de perda da propriedade.

Naquela oportunidade, citou-se a desapropriação especial rural, a título de exemplificação dessas exceções, ficando a desapropriação especial urbana preservada para análise posterior, dada a sua relevância para esta obra. É chegado, então, o momento reservado para explorá-la de forma a propiciar o melhor entendimento.

A desapropriação especial urbana está prevista no inciso III do §4º do art. 182 da Constituição Federal, da seguinte forma:

§ 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 territorial urbana progressivo no tempo;

III - 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 e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, não paginado).

De antemão, restam evidentes três constatações. A primeira delas é que, embora de competência do Poder Público municipal, tanto a desapropriação especial urbana, como as demais medidas interventivas supraprevistas, não podem ser executadas por qualquer município.

Como o parâmetro determinante para definir se a propriedade imóvel urbana está ou não cumprindo a sua função social é o plano diretor da cidade, a desapropriação urbana só pode ser feita pelos municípios que disponham de tal instrumento regulamentador da utilização do solo urbano. Até porque o próprio dispositivo traz restrição expressa à área incluída no plano diretor.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU. COBRANÇA DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. ACÓRDÃO FUNDADO NO CONJUNTO PROBATÓRIO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório [...] 6. O Tribunal *a quo* decidiu nos termos seguintes: **a progressividade extrafiscal do IPTU somente poderá ser adotada pelos Municípios através da edição de lei específica, que disponha sobre as áreas incluídas no Plano Diretor, observadas as diretrizes previstas na Lei 10.257/01, o que possibilita a averiguação do cumprimento da função social do imóvel a ser tributado.** [...] Sendo assim, de acordo com farto entendimento doutrinário e jurisprudencial existente a respeito da matéria, **para que tal cobrança seja possível, de rigor, a existência de Plano Diretor prevendo tal forma de agir, até porque referida exigência encontra-se expressa no art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.** Na espécie, pelo que consta dos autos, não se tem notícias de que, à época em que o imposto foi lançado, existia Plano Diretor contemplando a hipótese em discussão. Vale dizer que a adoção das alíquotas progressivas foi efetuada em razão do não cumprimento da função social da propriedade, visto que, observado pela Municipalidade, que a cobrança baseia-se na não edificação do imóvel pelo proprietário. **Configurada tal hipótese, devem ser observados certos requisitos, sem os quais a progressividade mostra-se indevida. Dentre eles, estão a elaboração de Plano Diretor, a existência de lei municipal específica, assim como a notificação do contribuinte, nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 10.257/01. Assim, não tendo o Município anexado o Plano Diretor, não poderá () efetuar a cobrança através de alíquotas progressivas** [...] o proprietário não foi notificado nos moldes previstos no art. 5º, § 2º, do Estatuto da Cidade [...] o simples aviso de cobrança não se presta para tal fim” (fls. 162-163 – grifos nossos). [...] (BRASIL, 2012, não paginado).

Por outro lado, constata-se que o município detentor de plano diretor não terá, obrigatoriamente, que estipular, em legislação municipal, as medidas interventivas adotáveis

pelo Poder Público municipal previstas nos incisos do art. 182 §4º da Constituição Federal: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação especial urbana. Este dispositivo trata esses instrumentos, expressamente, como faculdades, e não como obrigações.

Dessa forma, embora os municípios que cumpram os requisitos do art. 41 do Estatuto da Cidade tenham a obrigação de elaborar o plano diretor, uma vez possuindo-o, não lhes é forçoso determinar legalmente a adoção dos instrumentos urbanísticos interventivos indicados nesse dispositivo. Obviamente, contudo, que só cabe tratar de desapropriação especial urbana em relação aos municípios que o fizerem.

Nas palavras de Harada (2012, p. 56):

Independentemente da faculdade de desapropriar área previamente incluída no plano diretor, mediante a observância dos requisitos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal, pode o Município desapropriar qualquer propriedade urbana, incluída ou não no citado plano diretor, através da declaração de utilidade pública, nos moldes do §3º deste dispositivo.

Ratificando esse entendimento, o *caput* do art. 5º do Estatuto da Cidade estipula que “lei municipal específica para área incluída no plano diretor *poderá* determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado [...]”, o que evidencia tratar-se de uma possibilidade, e consequentemente ser a previsão da desapropriação especial urbana na legislação municipal facultativa (BRASIL, 2001, não paginado).

Nesse contexto, é importante analisar alguns termos trazidos pelo §4º do art. 182 da Constituição Federal para caracterizar o solo urbano quando em descumprimento da função social, quais sejam: não edificado, subutilizado e não utilizado.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 5º, §1º, I, define como **subutilizado** o imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”, ou seja, cujo aproveitamento fique abaixo do coeficiente mínimo para a área em que se situa, sendo que, de acordo com o art. 28, §1º da referida Lei, “coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno” (BRASIL, 2001, não paginado).

Por conseguinte, trata-se como **não utilizado** o solo com aproveitamento igual a zero. Assim, no entender de Gasparini (2002, p. 30), “não utilizado é o imóvel urbano despojado de qualquer uso útil e legal, como é o dotado de vegetação imprestável para qualquer fim de interesse social”.

Ressalva, ainda, Gasparini (2002, p. 30), “o imóvel edificado também pode ser havido como não utilizado, quando está há longo tempo desocupado e já começa a mostrar

sinais de abandono”. Assevera, outrossim, que devem ser considerados subutilizados os “imóveis cujas construções foram iniciadas e estão há muito tempo paralisadas, isto é, as chamadas construções inacabadas”.

Por fim, o conceito de solo urbano **não edificado** é autoexplicativo e sua análise deve levar em consideração o fato de, em contrapartida, existirem previsões normativas que asseguram espaços não edificáveis, que, segundo lição de Silva (2006, p. 272), são “os espaços que, por determinação de planos ou normas urbanísticas, não devem receber edificações porque são destinados a cumprir outras funções sociais da cidade”.

Disso, conclui-se que a averiguação de violação ou não à função social pelo solo urbano não edificado tem que ser diretamente relacionada às disposições do plano diretor: somente se contrária a estas é que a não edificação enseja a aplicação de medida interventiva pelo Poder Público municipal, já que a própria legislação municipal pode determinar a proibição de se construir sobre determinada área.

A outra constatação imediata é que não se trata de situação direta de desapropriação. A regra trazida pelo termo “sucessivamente”, que consta do § 4º, do art. 182 da Constituição Federal é: se o imóvel urbano não estiver cumprindo a função social prevista no plano diretor da cidade, o Poder Público municipal deverá tomar providências, estas sucessivas e de rigor gradativo, sendo, então, a última delas a desapropriação.

Nesse sentido, os julgados do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul e do Paraná evidenciando o caráter sucessório das medidas previstas nos incisos I e II do §4º do art. 182 da Constituição Federal, somente admitindo a aplicação do IPTU progressivo (inciso II) depois de esgotados todos os critérios e prazos indispensáveis para a determinação de parcelamento ou edificação compulsórios do solo urbano (inciso I):

APELAÇÃO CÍVEL-MANDADO DE SEGURANÇA IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE IPTU PROGRESSIVO SEM AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO ACOLHIDO RECURSO PROVIDO. Padece de ilegalidade o fato do Município efetuar a cobrança do IPTU alicerçado no art. 148, da Lei Municipal 1.466/73, em notória inobservância aos critérios traçados na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que teve como escopo primordial regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Isso porque, foram adotadas como imprescindíveis a notificação pelo Poder Executivo municipal do proprietário para que este confira função social a seu imóvel e a fixação das condições e dos prazos para a implementação da citada obrigação. Logo, de acordo com o disposto no art. 7º do Estatuto da Cidade, **somente em caso de descumprimento das referidas condições e prazos poderá o Município proceder à aplicação do IPTU progressivo no tempo** (MATO GROSSO, 2012, não paginado, grifo nosso).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO - COBRANÇA DE IPTU PROGRESSIVO EM RAZÃO DA LOCALIZAÇÃO, DO USO E DO VALOR DO IMÓVEL - IMPOSSIBILIDADE - IMPOSTO REAL - PROGRESSIVIDADE EXTRAFISCAL

- FUNÇÃO SOCIAL - IMPOSSIBILIDADE - NÃO-OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS CONTIDAS NA LEI FEDERAL N. 10.257/2001 - AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO PARA QUE CONFERISSE FUNÇÃO SOCIAL À SUA PROPRIEDADE - MANIFESTA AFRONTA À NORMA ESTABELECIDADA PELO § 4º, DO ARTIGO 182, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1.988 - RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS - IMPERIOSIDADE - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.

[...]

**A ausência de notificação do proprietário para que imponha função social à sua propriedade torna insubsistente a progressividade extrafiscal, em face da manifesta violação aos termos contidos na Lei Federal n. 10.257/2001 e à norma esculpida no § 4º, do artigo 182, da Constituição Federal de 1.988 (MATO GROSSO, 2007, não paginado, grifo nosso).**

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO N. 1001233-4, DA COMARCA DA REGIAO METROPOLITANA DE LONDRINA FORO CENTRAL DE LONDRINA 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA (ANTIGA 11ª VARA CÍVEL) APELANTE: MUNICÍPIO DE LONDRINA APELADO: JOAO DE CASTRO FILHO RELATOR: DES. SALVATORE ANTONIO ASTUTI.

[...]

Vê-se, portanto, que o constituinte estabeleceu três requisitos precípuos para a imposição do IPTU progressivo, quais sejam, a edição de uma lei federal regulamentando a matéria, a edição de uma lei municipal em conformidade com essa lei federal e o **anterior parcelamento ou edificação compulsórios**.

[...]

Conclui-se, assim, que para o MUNICÍPIO DE LONDRINA poder cobrar o IPTU na forma progressiva, seria necessária a edição de uma lei municipal posterior e em conformidade com a regulamentação federal, não se prestando para tal fim a Lei Municipal nº 7.303/97 (Código Tributário Municipal de Londrina). Ainda, deveria observar os critérios contidos na Constituição antes de promover a progressividade da cobrança do IPTU (PARANÁ, 2013, não paginado).

Assim sendo, se determinado município gozar de plano diretor, e, além disso, se, em lei municipal específica para as áreas nele incluídas, optar por regular os instrumentos urbanísticos de intervenção do Poder Público municipal previstos nos incisos do §4º do art. 182 da Constituição Federal, uma vez não edificado, não utilizado ou subutilizado o solo urbano, a primeira medida a ser adotada pelo Poder Executivo é determinar ao proprietário que proceda ao **parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios**, atribuindo-lhe função social, nos termos do *caput* do art. 5º do Estatuto da Cidade.

A exigência para cumprimento da obrigação, de acordo com o §2º desse dispositivo, se dará por meio de notificação do Poder Executivo municipal ao proprietário, “devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis”. Esta, como já apresentado no entendimento jurisprudencial supracitado, é critério indispensável para se proceder à medida interventiva.

Ainda, o próprio *caput* do art. 5º dispõe que a lei municipal específica deve “fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”. Isso porque, o Estatuto da Cidade já estipula prazos mínimos, que, portanto, podem ser alargados a critério de cada município, mas nunca reduzidos ou abstraídos.

Estes prazos estão previstos no § 4º do art. 5º do Estatuto da Cidade. Primeiramente, de acordo com o inciso I, o proprietário contará com, no mínimo, “1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente”, seja de parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano. Então, conforme o inciso II, lhe são concedidos “2 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento”, se maior não for o prazo determinado na lei municipal (BRASIL, 2001, não paginado).

Há uma ressalva, em caráter excepcional, prevista no §5º do art. 5º do Estatuto da Cidade, para empreendimentos de grande porte, segundo a qual a lei municipal específica “poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo” (BRASIL, 2001, não paginado).

Então, uma vez notificado, se o proprietário que descumpre a função social da propriedade imóvel urbana se abster de adotar as devidas providências nos respectivos prazos, resta ao Poder Público municipal “proceder à aplicação **do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo**, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos”, segundo inteligência do *caput* do art. 7º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, não paginado).

Por isso, na verdade, além de ser considerado um instrumento de combate à especulação imobiliária e de apoio ao ordenamento urbano das cidades, o IPTU progressivo é a ferramenta imediata para compelir o proprietário a de fato cumprir com a sua obrigação para a qual fora anteriormente notificado pelo Poder Público municipal. Se não o fosse, não haveria sentido e eficácia a notificação.

Neste contexto, utiliza-se o tributo para fins extrafiscais, porque a sua função não é arrecadar, mas coagir o proprietário. De acordo com Costa (2003, p. 104), a extrafiscalidade autoriza “a utilização de expedientes para o atingimento de outros objetivos que não a mera obtenção de recursos”, objetivos esses prestigiados pela ordem constitucional, como, no presente caso, a função social da propriedade. Portanto, prossegue a autora afirmando que o IPTU progressivo representa “um poderoso instrumento existente para a efetivação do princípio da função social da propriedade”.

Tudo isto está acolhido no voto do Relator Newton Janke, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em sede de apelação, nos termos a seguir:

TRIBUTÁRIO. IPTU. DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTAS EM RAZÃO DE CARACTERÍSTICAS DO IMÓVEL. TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA COM CARÁTER NITIDAMENTE EXTRA-FISCAL. POSSIBILIDADE, INCLUSIVE, ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DA EC Nº 29/00. INCONSTITUCIONALIDADE REITERADAMENTE AFASTADA PELO



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS PARA IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS. LEI MUNICIPAL ANTERIOR À EC 29/00. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO POR DECRETO. IMPOSSIBILIDADE. ILEGALIDADES E INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTAS. APLICAÇÃO DA TAXA SELIC NA ATUALIZAÇÃO DOS VALORES A SEREM RESTITUÍDOS.

[...]

Nesses casos, a legislação local traduz a intenção do texto constitucional de tributar de modo mais agudo àqueles contribuintes cujos imóveis não se conformam ao princípio da função social da propriedade. **É dizer, as alíquotas em comento possuem nítido caráter extra-fiscal. Foram instituídas para compelir os municípios a cumprirem as determinações do Plano Diretor ou mesmo a ocuparem os imóveis nas regiões previamente estabelecidas pelo Município em contraponto à inércia especulativa** (SANTA CATARINA, 2011, não paginado, grifo nosso).

É importante ressaltar que as decisões do Supremo Tribunal Federal fundamentam a legalidade da fixação da progressividade do IPTU, quando o proprietário não cumpre os preceitos estabelecidos no artigo 182, §4º, inciso II da Constituição Federal, ou seja, não cumpre a função social da propriedade. Eis o entendimento jurisprudencial consolidado:

Decisão: Vistos. [...] A progressividade inconstitucional de alíquotas do IPTU na forma de isenções ou descontos parciais foi apreciada pelo Plenário da Corte no RE nº 194.036, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ 20/6/97. Essa decisão foi reafirmada no RE nº 456.513, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 14/11/03, cuja ementa é a seguinte: EMENTA: IPTU: progressividade. 1. **O STF firmou o entendimento - a partir do julgamento do RE 153.771, Pleno, 20.11.96, Moreira Alves - de que a única hipótese na qual a Constituição admite a progressividade das alíquotas do IPTU é a do art. 182, § 4º, II, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.** 2. Manifestou-se também o plenário da Corte pela inconstitucionalidade da cobrança do IPTU de forma progressiva, estabelecida mediante a concessão de isenções parciais, variáveis conforme o valor venal do imóvel (RE 167.036, Ilmar Galvão, DJ 20.06.97)" (AI nº 456.513/SP-ED, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 14/11/03). O Plenário da Corte novamente se pronunciou sobre o tema, em julgamento de 01/08/2011, nos autos do RE nº 355.046/SP. Na ocasião a Relatora Ministra Ellen Gracie asseverou que concessão de isenção parcial do IPTU inversamente proporcional ao valor dos imóveis, configura sistemática disfarçada de alíquotas progressivas. [...] (BRASIL, 2013, não paginado, grifo nosso).

Da mesma forma, a Corte Maior pacificou entendimento de que não se admite a fixação de alíquota progressiva no IPTU antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, salvo se tal medida foi adotada para fazer cumprir o princípio da função social da propriedade, o que está contemplado na Súmula nº 668 desta corte:

STF Súmula nº 668 - 24/09/2003 - DJ de 9/10/2003, p. 4; DJ de 10/10/2003, p. 4; DJ de 13/10/2003, p. 4.

**Constitucionalidade - Lei Municipal - Alíquotas Progressivas - IPTU - Função Social - Propriedade Urbana**

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 (BRASIL, 2003, não paginado, grifo do autor).

Tratando-se do seu procedimento, já foi apresentado que a alíquota sofrerá majoração pelo prazo máximo de cinco anos consecutivos. Tem-se, portanto, que, ano a ano, se aumenta a alíquota do IPTU como forma de coerção, sendo que há tal limite temporal a ser respeitado.

Além deste, o §1º do art. 7º do Estatuto da Cidade prevê tanto o limite máximo do percentual total, quanto o limite da majoração anual da alíquota do IPTU, ao dispor que “o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento)” (BRASIL, 2001, não paginado).

Assim sendo, de um ano a outro, o aumento da alíquota não pode ser superior a 100%, de modo que, ao final dos cinco anos consecutivos, o total deve ser igual ou inferior a 15%. Como exemplo ilustrativo, tem-se que, em determinado município, a alíquota do IPTU é de 1%. Incidindo IPTU progressivo, o máximo que pode atingir no ano seguinte é 2%; no próximo, 4%; no seguinte, até 8%; sendo que, esta última, embora ainda possa ser majorada no ano que segue, por não terem sido esgotados os 5 anos, não poderá dobrar, tendo em vista o limite de 15% total.

Uma vez adotado o instrumento de progressão do IPTU pelo Poder Público municipal, na tentativa de coibir o proprietário a cumprir a notificação com obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o solo urbano que não está respeitando a função social da propriedade, decorridos cinco anos sem resultados positivos, ou seja, sem que o sujeito tome as providências necessárias a que está obrigado, restam duas alternativas: ou “[...] o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação [...]”, de acordo com o §2º do art. 7º do Estatuto da Cidade, ou, “[...] o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”, conforme art. 8º dessa legislação, prerrogativa garantida pelo próprio dispositivo anterior (BRASIL, 2001, não paginado).

Dessa forma, arrematando o que fora exposto até aqui, se o proprietário deixar de cumprir com a obrigação de conferir uma destinação social à sua propriedade urbana, nos termos e prazos estabelecidos no plano urbanístico local, e uma vez decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, resta, finalmente, ao Poder Público, a possibilidade de aplicar-lhe o instrumento urbanístico da desapropriação como sanção legal, resultado de toda sua indisciplina e inoperância, sem motivo justificado, face às condições para o exercício do direito de propriedade.

No que diz respeito à relevância social da desapropriação sanção urbana, ensina Beltrão (2008, p. 11) que:

A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação.

Toma-se a desapropriação especial urbana como sanção pelo critério definido para fins do pagamento da indenização, que será mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, que “serão resgatados no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano”, conforme disposição do §1º do art. 8º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, não paginado).

Sem indenização prévia e com pagamento integral em títulos, resta inquestionável a finalidade punitiva da desapropriação especial urbana. Apesar disso, observa Beznos (2006, p. 124) que, a um primeiro passar de olhos, pode o inciso III, §4º do art. 182 da Constituição Federal “parecer superfetação da regra geral da desapropriação contida no inciso XXIV do art. 5º do texto constitucional”, ou seja, a desapropriação comum.

Tratando a desapropriação especial urbana como um elemento de contraste a esta última, prevista também no §3º do art. 182 da Constituição Federal, prossegue Beznos (2006, p. 127), evidenciando conter no art. 182, “um nítido *discrímen* entre a desapropriação urbana, efetuada por necessidade, utilidade pública ou interesse social, da desapropriação-penalidade, pelo descumprimento da função social da propriedade”, esclarecendo a distinção entre a finalidade e procedimentos adotados por uma e pela outra.

Além de não ser em dinheiro, nem prévia, a indenização não é justa; não condiz ao valor de mercado, pelo menos. Dessa forma, explica Carlos Sundfeld (apud SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 27):

A indenização não precisa ser prévia nem justa, porque a Constituição não o exige no caso, em oposição ao que ocorre nas demais desapropriações urbanas (art. 182, parágrafo 3º) e na desapropriação para Reforma Agrária (art. 184), deste, ante o pagamento condizer a entrega dos títulos da Dívida Pública, poder nos termos do que vier a prever a lei ser feito após a aquisição da propriedade pelo Município e corresponder a valor inferior ao justo, isto é, inferior ao valor de mercado.

Na verdade, embora inferior, acaba sendo justo, sob a perspectiva do princípio da igualdade, e este é um ponto crucial versado pelo Estatuto da Cidade, que oferece um tratamento diferenciado ao valor da indenização, por se tratar de desapropriação sanção, assim

estabelecida pela própria Constituição Federal àquele que não cumpre a função social da propriedade.

Injusto seria pensar na mesma regra tanto para o proprietário de um imóvel urbano, que utiliza sua propriedade para moradia própria, quanto para o proprietário de solo urbano ocioso ou subutilizado, em total desrespeito ao princípio da igualdade, tendo em vista que os proprietários que cumprem a função social estariam recebendo o mesmo tratamento destinado aos proprietários que utilizam suas propriedades para fins de especulação imobiliária (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001).

O valor real da indenização na desapropriação especial urbana está previsto no art. 8º, §2º do Estatuto da cidade, segundo o qual, este:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios (BRASIL, 2001, não paginado).

Compreende-se que o Estatuto da Cidade, na apuração do valor da indenização, em sede de desapropriação especial urbana, não considera a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, nem o valor referente ao potencial de construção decorrente da legislação urbanística, mas somente o valor da planta de valores, que é sempre inferior ao de compra e venda em condições normais de mercado.

Por isso, há discussão acerca da constitucionalidade do dispositivo supracitado, ou seja, quanto à necessidade de ser justa a indenização paga na desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, ora em estudo.

É evidente que o inciso III, §4º do art. 182 da Constituição Federal assegura ao expropriado o pagamento do *valor real da indenização*, mas não faz menção direta à indenização justa, como o faz explicitamente o art. 184 para a desapropriação do imóvel rural que não cumpre sua função social, ainda que ambas sejam pagas, igualmente, em títulos da dívida pública.

Para os autores que defendem que o §2º do art. 8º do Estatuto da Cidade fora recepcionado pela Constituição Federal, essas peculiaridades na redação de um e de outro dispositivo levam ao entendimento de que se o constituinte desejasse que o valor a ser pago pela desapropriação sanção para fins urbanísticos fosse equivalente ao da justa indenização, teria assim prescrito claramente no §4º do art. 182 da Constituição Federal, tal qual o fez para a desapropriação especial rural e, também, para o §3º do próprio art. 182, não se limitando a assegurar apenas o pagamento do *valor real da indenização*.

Convergente ao exposto supra, Gasparini (2002, p. 40), explica que o entendimento contrário a este significaria a desconsideração da natureza sancionatória dessa desapropriação, e conclui afirmando que “o constituinte desejou um valor indenizatório diverso daquele tradicionalmente pago ao expropriado e o consignou no texto constitucional”, atestando, portanto, a constitucionalidade do §2º do art. 8º do Estatuto da Cidade.

Quanto à expressão *valor real*, esta teria sido empregada apenas para designar a correção monetária do valor do título, de acordo com Pinto (2002, p. 147-148), “como forma de impedir sua desvalorização inflacionária”. Este autor completa que “o valor decorrente de avaliação realizada pelo Poder Público poderá ser contestado pelo proprietário, seja enquanto contribuinte, seja enquanto expropriado”.

Nesse sentido também, Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 28) defendem que:

Não se pode tampouco confundir o significado da expressão ‘valor real da indenização’, prescrito no inciso III do parágrafo 4º do artigo 182, com o valor justo. A compreensão do valor real está vinculada ao reconhecimento constitucional da existência de inflação em nosso país, assegurando ao expropriado a atualização da moeda entre a data do pagamento e a do resgate de títulos.

Com opinião divergente, e se posicionando pela inconstitucionalidade do disposto no Estatuto da Cidade quanto ao valor da indenização na desapropriação especial urbana, Kiyoshi Harada assevera que a omissão da expressão *justa indenização* no §4º do art. 182 da Constituição Federal não autoriza o pagamento de indenização injusta, porque a expressão *valor real* substituiria satisfatoriamente a palavra *justa* (HARADA, 2012).

No entender de Harada (2012, p. 55), “indenização justa é aquela que corresponde ao valor real da indenização”, de modo que a indenização que não corresponda ao seu real valor, quer porque superestimado, quer porque subestimado, escapa do conceito da justa indenização.

Também, a favor de uma justa indenização para a desapropriação sanção para fins urbanísticos, Beznos (2006, p. 132) entende que não há razão jurídica para a distinção entre a indenização na desapropriação especial rural, a qual deve ser justa, segundo o art. 184 da Constituição Federal, e na desapropriação especial urbana, prevista no art. 182 da Lei Maior. Justifica seu posicionamento, explicando que dada “idêntica situação de descumprimento da função social da propriedade, somente se poder concluir que o asseguramento do ‘valor real da indenização’, tal como prevê o art. 182, quer significar a mesma coisa que ‘justa indenização’”.

Ressalte-se que Beznos (2006, p. 55) não questiona a necessidade de diferenciação da indenização na desapropriação sanção, daquela incidente na desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, devido ao seu caráter punitivo em

decorrência do seu fundamento jurídico, que é a prática de um ilícito. Entretanto, no seu entender: “o desapropriado já é suficientemente sancionado pelo fato de não receber a indenização prévia e em dinheiro, mas sim em parcelas anuais, em até dez anos, em títulos que não se prestam sequer como meio de pagamento de tributos [...]”

Ao final, está fazendo referência direta à restrição do uso dos títulos da dívida pública expressa no §3º do art. 8º do Estatuto da Cidade, que se dá nos seguintes termos: “os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos” (BRASIL, 2001, não paginado).

O fato é que o Estatuto da Cidade é a Lei Federal abalizadora da execução da política urbana, que está em vigor e tem eficácia, de modo que seus termos têm sido respeitados e seguidos pelos municípios, inclusive no que diz respeito ao critério de valoração da indenização da desapropriação especial urbana.

Para, Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 28):

A introdução desse critério evita que o Município continue destinando uma significativa parcela dos seus recursos para o pagamento de indenizações de imóveis urbanos, com base no valor de mercado, sem que estes tenham de fato um uso social que atenda os interesses da comunidade. Esses recursos passam a ser aplicados na prestação dos serviços para a coletividade, ao invés de beneficiar individualmente aqueles que se apropriaram da riqueza da cidade com a utilização do espaço urbano para fins de especulação imobiliária.

Outra norma fundamental para conferir eficácia ao texto constitucional é a prevista no §4º do art. 8º do Estatuto da Cidade, segundo a qual “o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público”. De acordo com Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 29), “isto significa que a obrigação para a propriedade urbana ter uma função social passa a ser do Poder Público, que deve promover as medidas necessárias para que a destinação social prevista seja concretizada”.

Além disso, o Estatuto da Cidade, em seu art. 8º, §5º, possibilita o estabelecimento de parceria com os agentes privados, empreendedores imobiliários, ao permitir a alienação ou concessão a terceiros, através de licitação para o aproveitamento do imóvel.

Por fim, o §6º do art. 8º dessa Lei, mantém para o adquirente do imóvel as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização com o objetivo do imóvel cumprir com a sua função social, nos termos estabelecidos no plano diretor e na lei municipal específica que definiu qual deve ser a destinação concreta do imóvel.

Por todo o exposto, é importante perceber que o proprietário de imóvel urbano descumpridor de sua função social não é pego de surpresa com a desapropriação. O caminho percorrido pelo Poder Público até chegar a tal medida é longo, levando anos para possibilitar sua aplicação.

Com isso, quis o legislador garantir a segurança jurídica do indivíduo proprietário de imóvel urbano, dando a ele a chance de proceder à regularização de seu imóvel.

Portanto, a perda da propriedade urbana por descumprimento de sua função social se dá primeiramente pela própria ausência da função social, e segundo, por total descuido e falta de interesse do sujeito em enquadrar seu imóvel aos padrões de desenvolvimento urbano e promoção do bem comum.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente trabalho, algumas conclusões foram extraídas das pesquisas realizadas acerca do instituto da propriedade, da função social e, principalmente, da desapropriação especial urbana.

Na análise do surgimento da propriedade, mostrou-se que há controvérsias entre tê-la sido individual ou coletiva, quando da sua formação na sua vertente mais remota, e que a corrente jurídica doutrinária majoritária defende a segunda hipótese, alegando que a propriedade somente passou a ser admitida na forma individual à medida que se definiu a personalidade autônoma do homem desprendendo-se dos seus vínculos comunitários.

Foi ressaltada outra questão polêmica, que diz respeito à existência e relevância da noção de propriedade entre os povos nômades e itinerantes, na qual o posicionamento entendido como mais lógico foi o de que só faz sentido a propriedade privada da terra quando o homem é considerado sedentário, já que os povos nômades, por estarem em constante movimento, não lhe atribuem importância.

Superados os debates preliminares, passou-se a analisar a evolução histórica da regulamentação do direito de propriedade. Ficou evidente que, durante toda a Antiguidade, a propriedade foi tomada como direito absoluto, individual, perpétuo, e além de quaisquer limites, e que somente com a queda do Império Romano houve uma relativização impressa pelo direito canônico e pelos costumes, que limitava o exercício do direito de propriedade, marcando o início da passagem da propriedade individual para a propriedade social.

Relatou-se que essa tendência, embora enfraquecida na Idade Moderna com a Revolução Francesa e os princípios iluministas, ganhou força ao longo dos anos, sendo mais intensa na Pós Modernidade, pelos anseios sociais de rejeição ao uso egoísta da terra, e, principalmente, de proteção ao bem comum.

Quanto ao Brasil, foi apresentado que a sua primeira Constituição, de 1824, tratava a propriedade como direito privado e absoluto, e que na Constituição de 1891, continuou sendo garantida, com exceção para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, sua principal contribuição relacionada ao tema em estudo.

Em seguida, mostrou-se que o direito de propriedade está previsto no art. 1.228 do Código Civil Brasileiro de 2002, no qual o legislador pátrio não se propôs a estabelecer o seu conceito, mas se restringiu a regular as suas faculdades, atributos dele decorrentes, quais sejam: usar, gozar dispor e reaver. Foi evidenciado, então, que o uso não comporta abusos,



uma vez que a conveniência do particular encontra limites, como as regras do direito de vizinhança do Direito Civil.

Também, quando da apresentação das suas principais características, o direito de propriedade apresentou-se como absoluto, exclusivo, perpétuo e complexo, momento em que foi essencial advertir que, embora seja direito exercido contra todos, que devem se abster de importunar o titular, deve ser relativizado em algumas situações, a exemplo do cumprimento da função social da propriedade.

Na sequência, foram expostas as hipóteses de perda da propriedade previstas no art. 1.275 do Código Civil Brasileiro de 2002, quais sejam alienação, renúncia, abandono, perecimento da coisa e desapropriação. Por óbvio, esta última foi objeto de maior ênfase e detalhamento, e explicou-se que, sob o ângulo do direito privado, a desapropriação representa uma forma de perda da propriedade, enquanto sob o enfoque do direito público se configura como meio de aquisição do bem público ou instrumento de realização de atividades de interesse público.

Partiu-se, então, para a análise da origem e evolução histórica da função social, quando se chegou à conclusão, de que, na verdade, era a continuação do relato do desenvolvimento da propriedade no tempo. De antemão, observou-se que há controvérsias quanto à origem doutrinária do princípio da função social, segundo a qual alguns doutrinadores entendem tê-la sido estabelecida por Augusto Comte e postulada, no início do Século XX, pelo francês León Duguit, enquanto outros a consideram mérito do próprio León Duguit.

Independente disso, houve o reconhecimento de que a doutrina francesa de Duguit é bastante prestigiada no mundo ocidental, mas foi alertado, por outro lado, que não deve ser admitida em sua plenitude, especialmente, no ponto em que desconsidera a propriedade como direito subjetivo.

Nessa oportunidade, fora aclarado que a ideia que gravita em torno da função social é a de que o proprietário deverá sempre exercer o seu direito de utilização e exploração econômica do bem de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, nunca prejudicando o interesse da coletividade.

A nível mundial, informou-se que o pioneiro da nova concepção de propriedade, tomando a função social como princípio jurídico inserido nas constituições dos Estados Nacionais, foi o México com a sua Constituição de 1917, que criou uma nova vertente no âmbito legislativo, a vertente social, seguido da Alemanha, em 1919, com a Constituição de Weimar.

No Brasil, mostrou-se que a Constituição de 1934 imprimiu as primeiras mutações à propriedade, através da inserção da sua concepção na linha do interesse social, impedindo-a de ser utilizada em contrariedade a este e atribuindo um novo valor à norma jurídica, ou seja, o valor do bem comum, já influenciada pela nova realidade jurídica conhecida pelo mundo contemporâneo em decorrência das Constituições supramencionadas.

Posteriormente, observou-se que a Constituição outorgada de 1937 manteve a garantia da propriedade na visão individual e não tratou a questão social e do bem comum, ao passo que o texto democrático de 1946 adotou a função social da propriedade, tendo como destaque o fato de subordinar o exercício da propriedade ao bem estar social, e que, por sua vez, a Constituição de 1967 inovou ao insculpir a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social.

A Constituição Federal de 1988 recebeu especial atenção, e foi apresentado que depois de quase trinta anos de regime autoritários, veio reforçar o direito de propriedade e condicioná-lo a uma função social, a partir do disposto no art. 5º, incisos XXII e XXIII e no art. 170, incisos II e III. Percebeu-se que o texto constitucional não estabelece o que vem a ser função social, mas, tanto para a propriedade rural quanto urbana, estipula as diretrizes fundamentais para que a mesma seja atendida.

Também mereceu destaque o disposto no Código Civil Brasileiro de 2002 no que diz respeito à função social da propriedade, momento em que foi explicado que o próprio art. 1.228, no §1º, rompe com a aparência de direito ilimitado da propriedade, decorrentes dos seus atributos, oferecendo as condições ao devido exercício do direito de propriedade. Ainda, que não há incompatibilidade entre a função social e o direito subjetivo de propriedade, mas que, na verdade, aquela o legitima, e não basta que o proprietário apenas deixe de praticar atos que atentem contra a sociedade através do mau uso de sua propriedade, mas que deve ele também cuidar para que se promova o bem estar social por meio de sua propriedade.

Finalmente, buscou-se elucidar o objeto específico desta monografia, qual seja, a hipótese de perda da propriedade imóvel urbana enquanto sanção aplicada pelo Poder Público ao proprietário que não cumpre a sua função social. Para tanto, tomou-se como essenciais a base constitucional prevista no art. 182, incluído no Capítulo II, Da Política Urbana, e a análise do conteúdo da Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamenta esse dispositivo, sobretudo os art. 5º ao 8º e o Capítulo III, Do Plano Diretor, parâmetro determinante para definir se a propriedade imóvel urbana está ou não cumprindo a sua função social.

Restou evidente ser o assunto de competência do Poder Público municipal, contudo condicionado ao Estatuto da Cidade, que, cumprindo as determinações constitucionais, delega aos municípios a tarefa de definir o que significa a função social da propriedade urbana e oferece para as cidades um conjunto inovador de instrumentos urbanísticos de intervenção sobre seus territórios, meio no qual o plano diretor é ferramenta imprescindível.

Foram apresentados os fatores previstos no art. 39 do Estatuto da Cidade, que, cumulativamente, representam o cumprimento da função social da propriedade urbana e verificou-se que esta Lei, tal qual a faz a Constituição Federal, ainda se omite no que diz respeito ao conceito da função social. Neste momento, fez-se uso do art. 2º, II da Lei nº 4.669/06, que dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís do Maranhão, para exemplificar a previsão da função social no plano diretor.

Mostrou-se que a desapropriação especial urbana está especificamente prevista no inciso III do §4º do art. 182 da Constituição Federal, e que a observância desse dispositivo gerou imediatas constatações. A primeira delas foi que a desapropriação especial urbana só pode ser executada pelos municípios que disponham do plano diretor da cidade, restrição ratificada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A segunda constatação foi que o município detentor do plano diretor não terá, obrigatoriamente, que estipular, em legislação municipal, as medidas interventivas adotáveis pelo Poder Público municipal previstas nos incisos do art. 182 §4º da Constituição Federal: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação especial urbana, uma vez que este dispositivo as trata, expressamente, como faculdades, e não como obrigações.

A terceira e principal conclusão foi que não se trata de situação direta de desapropriação, mas que, ao contrário, o termo “sucessivamente”, que consta deste dispositivo, indica que, uma vez notificado se o proprietário deixar de cumprir com a obrigação de conferir uma destinação social à sua propriedade urbana, nos termos e prazos estabelecidos no plano urbanístico local, e uma vez decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, resta, finalmente, ao Poder Público, a possibilidade de aplicar-lhe o instrumento urbanístico da desapropriação como sanção legal, resultado de toda sua indisciplina e inoperância, sem motivo justificado, face às condições para o exercício do direito de propriedade.

Foi ressaltado que o IPTU progressivo, utilizado para fins extrafiscais, além de ser considerado um instrumento de combate à especulação imobiliária e de apoio ao ordenamento urbano das cidades, é a ferramenta imediata para compelir o proprietário a, de fato, cumprir com a sua obrigação para a qual fora anteriormente notificado pelo Poder Público municipal, e que as decisões do Supremo Tribunal Federal fundamentam a sua legalidade, respeitados os limites previstos no Estatuto da Cidade.

Uma das principais explicações oferecidas por este trabalho foi a desapropriação especial urbana enquanto sanção pelo critério definido para fins de pagamento da indenização ao expropriado – não é prévia, nem justa, nem em dinheiro –, evidenciando a sua finalidade punitiva face ao descumprimento da função social da propriedade, em distinção à desapropriação urbana efetuada por necessidade, utilidade pública ou interesse social, prevista no §3º do art. 182 e no inciso XXIV do art. 5º, ambos da Constituição Federal, que a desapropriação comum.

Verificou-se que o Estatuto da Cidade, na apuração do valor da indenização, em sede de desapropriação especial urbana, considera somente o valor da planta de valores, que é sempre inferior ao de compra e venda em condições normais de mercados, o que enseja importante discussão acerca da (in)constitucionalidade deste dispositivo, na qual, para os defensores de sê-lo constitucional, a expressão “valor real”, contida no art. 182, §4º, III, da Constituição Federal, teria sido empregada apenas para designar a correção monetária do valor do título, não sendo razoável substituí-la por “justa indenização”.

Por fim, foram analisados os dispositivos restantes do Estatuto da Cidade a respeito da desapropriação especial urbana, que estipulam, basicamente, que, uma vez executada, a obrigação para a propriedade urbana ter uma função social passa a ser do Poder Público municipal ou de terceiro, que a detém através de alienação ou concessão.

Concluindo, no intuito de oferecer uma contribuição social, o que podemos analisar, observando a aplicação prática da desapropriação especial urbana, e, principalmente, de todos os requisitos e condições que a precedem, é que há bastante oportunidade de utilização deste instrumento urbanístico na cidade de São Luís, capital do Maranhão.

É notória a quantidade de imóveis que há anos se encontram não utilizados no centro da cidade, por exemplo, locais que poderiam tornar-se verdadeiros centros comerciais, produzindo rendas, estimulando o comércio e garantindo emprego para muitas pessoas. Além

disso, há imóveis mal cuidados, com aspecto de abandonados, que acabam por afetar a estética da cidade.

Cabe à Prefeitura Municipal tomar as atitudes cabíveis, exigindo o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e, em caso de descumprimento, aplicar o IPTU progressivo, como manda a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Por fim, não sendo suficiente, promover a desapropriação do imóvel.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e meio ambiente**. Curitiba, Juruá, 1999.

ALMEIDA, João Ferreira de. **Bíblia online Almeida**: NVI e mais 52 versões. 2013. Disponível em: <<http://www.bibliaonline.com.br>> Acesso em: 15 jul. 2013.

ARIMATEA, José Rodrigues. **O direito de propriedade**: limitações e restrições públicas. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BELTRÃO, Irapuã. **Função Social da propriedade, evolução histórica-constitucional e política urbana**. 2008. Disponível em: <[http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao\\_social\\_da\\_propriedade\\_evolucao\\_historica\\_constitucional\\_e\\_politica\\_urbana.pdf](http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao_social_da_propriedade_evolucao_historica_constitucional_e_politica_urbana.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2013.

BERTAN, José Neure. **Propriedade privada & função social**. Curitiba: Juruá, 2009.

BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BONIZZATO, Luigi. **Propriedade urbana privada & direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 23 jul. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013..

BRASIL. Lei nº 10. 406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

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\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 30 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº: 610849 PR. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 1 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23894003/embdecl-no-agravo-de-instrumento-ai-610849-pr-stf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 720995-SP. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF 13 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22670291/recurso-extraordinario-com-agravo-are-720995-sp-stf>>. Acesso em: 5 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 668, de 24 de setembro de 2003. Constitucionalidade - Lei Municipal - Alíquotas Progressivas - IPTU - Função Social - Propriedade Urbana. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0668.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0668.htm)>. Acesso em: 15 set. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev. ampl. e atual., até a Lei nº12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Francisco José. **Função social da propriedade**. 2007. Dissertação (Mestrado em Função Social do Direito) - Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 4.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

COSTA, Judith Martins. **Diretrizes teóricas do novo código civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a implementação da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRZ, Sergio (Coords.). **Estatuto da cidade**: comentário à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2003.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 4. ed. Bauru: Edipro, 2009.

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada**: do caráter absoluto à função social e ambiental. 2010. Disponível em:

<[http://api.ning.com/files/eP1EKNOBM5LBvqbPA4lg4yNHYSdObL2\\*IQUEScKeIT3bp-eCujHiQhjQhDTo0apUDIZov\\*1F6Ns-rBPxEkGr8PRboNCjiSkd/ArtigoIII3GiulianoDeboni.pdf](http://api.ning.com/files/eP1EKNOBM5LBvqbPA4lg4yNHYSdObL2*IQUEScKeIT3bp-eCujHiQhjQhDTo0apUDIZov*1F6Ns-rBPxEkGr8PRboNCjiSkd/ArtigoIII3GiulianoDeboni.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 4.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FIUZA, C.; SÁ, M. F. de; NAVES, B. T. O. (Coords.). **Direito civil**: atualidades III: princípios jurídicos do direito privado. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARAENS, Maria Etelvina. Estatuto da cidade e instrumentos de política urbana. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, Porto Alegre, n. 11, p. 101-120, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de direito civil**: direitos reais e direito intelectuais. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 4.

LÔBO, Luiz Paulo Netto. Constitucionalização do direito civil. **Revista de Informações Legislativas do Senado**, Brasília, DF, v. 36, n. 141, jan./mar, 1999.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de direito civil**: direito das coisas: princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. v. 6.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 27416 MS 2008.027416-6. Relator: Desembargador João Batista da Costa Marques. Cuiabá, 31 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21223899/apelacao-civel-ac-27416-ms-2008027416-6-tjms/inteiro-teor-21223900>>. Acesso em: 10 set. 2013.



MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 15684 MS 2006.015684-8. Relator: Desembargador Paschoal Carmello Leandro. Cuiabá, 2 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4068157/apelacao-civel-ac-15684/inteiro-teor-12189904>>. Acesso em: 8 out. 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16. ed. rev., atual e ampl., de acordo com a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC – Lei 12.462/2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 1917. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

OLIVEIRA, Isabela Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMBA, 2001.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Conflito de Jurisdição nº 10012334 PR 1001233-4. Relator: Desembargador Salvatore Antonio Astuti. Curitiba, 2 de abril de 2013. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23710400/conflito-de-jurisdicao-cj-10012334-pr-1001233-4-acordao-tjpr/inteiro-teor-23710401>>. Acesso em: 5 out. 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PINTO, Victor Carvalho. **Da desapropriação com pagamento em títulos**. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte, Mandamentos, 2002.

SANTA CATARINA. Tribunal e Justiça. Apelação Cível nº 629825 SC 2010.062982-5. Relator: Desembargador Newton Janke, Florianópolis, 27 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20493265/apelacao-civel-ac-629825-sc-2010062982-5/inteiro-teor-20493266>>. Acesso em: 10 set. 2013.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Atualização em advocacia imobiliária: direito de vizinhança: ação de dano infecto e ação de nunciação de obra nova**. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/46030573/aula-8-d-imobiliario-d-de-vizinhanca>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito civil**: direito das coisas. 4. ed. São Paulo: Método, 2009. v. 2.

TEPEDINO, Gustavo; SCHEIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, a. VI, n. 6, jul. 2005.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: direitos reais. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.