



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

CONCEPÇÕES DOUTRINÁRIAS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E OS DESAFIOS PARA A SUA CONSECUÇÃO

Giovani Spinelli de Almeida¹

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal garante a propriedade como direito fundamental e também estabelece que ela deve cumprir sua função social. De igual forma, em diversos dispositivos constitucionais estabelece o dever de cumprimento à função social da propriedade: quando ela trata da Ordem Econômica, estabelecendo o preceito como princípio a ser seguido, bem como quando trata da Política Urbana, ao estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1988)

O texto constitucional ainda afirma que o plano diretor é o instrumento básico dessa política e que normas infraconstitucionais devem definir as diretrizes gerais da Política Urbana. Ademais a norma constitucional possibilita a aplicação de sanções sobre o proprietário que não utilize adequadamente seu imóvel, conforme disposto no art. 182, §4º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Vanin (2015) indica que as diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade vinculam a construção do Plano Diretor e os demais instrumentos jurídicos de planejamento urbano e devem ser aplicadas pelos municípios de acordo com as suas características específicas. Com efeito, cabe a cada Município, ao instituir o Plano Diretor, estabelecer os critérios para o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Diretor estabelece as diretrizes relativas ao cumprimento da função social da propriedade, a qual deve garantir a satisfação das necessidades da população no que se refere à qualidade de vida, à justiça social e ao incentivo ao desenvolvimento econômico (Vanin; Colombo, 2019, p. 275).

¹ Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul. Integrante do grupo de pesquisa “Direito Urbanístico, Ambiente e Infraestrutura” - URBAIN, vinculado ao PPGDIR/UCS. Procurador do Município de Guaraciaba/SC. E-mail: gsalmeida10@ucs.br.



Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo apresentar as principais correntes doutrinárias que disputam o significado da função social da propriedade, destacando as implicações dessas abordagens para sua efetividade prática.

A partir das concepções doutrinárias sobre a função social da propriedade, propõe-se discutir como a definição desse princípio é fruto de uma disputa normativa e ideológica que reflete a correlação de forças na sociedade. Além disso, serão abordados os desafios enfrentados pelos municípios na aplicação concreta dos instrumentos urbanísticos que operacionalizam esse princípio.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Nas palavras de José Afonso da Silva (2025, p. 124), o objetivo geral do Plano Diretor é a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. No mesmo sentido, Carvalho Pinto (2014, p. 178) indica que o princípio da função social da propriedade visa a orientar a atividade do proprietário no sentido do atendimento ao interesse público. Prossegue Carvalho Pinto aduzindo (2014, p. 179) que a função social da propriedade constitui um direito coletivo, a que corresponde um dever individual do proprietário de dar ao bem um destino útil para a sociedade. Ela coexiste com o direito individual de propriedade, a que corresponde o dever coletivo de respeitar o uso do bem pelo seu titular.

Andrade (2024, p. 131) aponta o Plano Diretor é o instrumento apto a estabelecer as exigências fundamentais para verificação do cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §2º). Assim, através de tal norma deve-se estabelecer “os critérios específicos para verificação do cumprimento da função social da propriedade urbana” (Andradre, 2024, p. 138).

Com efeito, a Constituição Federal, ao descrever o plano diretor municipal como elemento fundamental na ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, informa que, em seu conteúdo, incluem-se pelo menos, dois princípios jurídicos fundamentais: o da função social da propriedade urbana descrita no §2º do art. 182, e o da função social da cidade, presente no caput do referido artigo. Esses seriam os princípios fundamentais da “ordem urbanística constitucional” e o município tem papel essencial na efetivação de tais princípios (Oliveira Filho, p. 41, 2022).

Nesse contexto, Oliveira Filho (2022, p. 64) indica que



Para o cumprimento do objetivo da ordenação e controle do uso do solo está a possibilidade do poder público municipal, através do plano diretor ou legislação específica, prover formas a evitar a retenção especulativa dos imóveis urbanos que resultem na sua subutilização ou não utilização (Lei 10.257/2001, art. 2º, V, e) Dentre as formas de intervenção e regulação, o Estatuto da Cidade possibilita a cobrança do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, a delimitação onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a desapropriação em caso de descumprimento da função social como instrumento de evitar a especulação imobiliária e a utilização inadequada do imóvel urbano (Lei 10.257/01, art. 42, I), além da competência para, a partir do plano diretor e da legislação municipal, estabelecer a política de ordenação territorial e o poder de política para intervir e fornecer as licenças para construção funcionamento das atividades.

Com efeito, a função social da propriedade é compreendida como um limite e um conteúdo ao direito individual de propriedade, atribuindo-lhe obrigações frente à coletividade. Carvalho Pinto (2014, p. 155) expõe que *“a função social da propriedade apresenta uma vocação estatista só comparável ao socialismo, uma vez que reconhece como legítimas medidas drásticas, destinadas a obrigar o proprietário a utilizar um bem privado segundo o plano governamental”*.

Apesar do arcabouço jurídico existente, a efetivação da função social da propriedade urbana encontra inúmeras barreiras no plano municipal. Em grande parte dos municípios brasileiros, os planos diretores apresentam baixo grau de implementação. Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, são pouco aplicados (Di Pietro, 2022).

A ausência de uma cultura institucional voltada à justiça territorial também dificulta a aplicação dos princípios da política urbana. Em muitos casos, os conselhos de política urbana têm composição desequilibrada, com predominância de representantes do setor empresarial, e as audiências públicas não garantem efetiva participação popular.

Como resultado, a função social da propriedade permanece, muitas vezes, como um enunciado programático, sem força normativa concreta nos processos decisórios sobre o uso e ocupação do solo.

Assim, a mercantilização da cidade, ao privilegiar a valorização imobiliária e os interesses do capital, desvirtua a finalidade social da propriedade, agravando as desigualdades socioespaciais e intensificando os processos de exclusão urbana. Nesse contexto, a luta pela efetividade da função social da propriedade se insere em uma disputa



política mais ampla, que exige a revalorização dos princípios constitucionais e o fortalecimento de mecanismos de controle social sobre o planejamento urbano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função social da propriedade, prevista como cláusula pétrea na Constituição Federal e detalhada pelo Estatuto da Cidade, constitui um dos pilares fundamentais da ordem urbanística brasileira. Ao atribuir à propriedade obrigações voltadas ao bem coletivo, esse princípio transforma o direito de propriedade em instrumento de promoção da justiça social, da sustentabilidade urbana e da inclusão territorial. Nesse sentido, o Plano Diretor emerge como mecanismo essencial para a concretização desse ideal constitucional, ao adaptar as diretrizes da política urbana à realidade local de cada município.

No entanto, a distância entre o arcabouço normativo e a prática institucional ainda é significativa. A baixa implementação dos instrumentos urbanísticos, a fragilidade da participação social e a captura das políticas urbanas por interesses econômicos revelam um cenário de resistência à efetividade da função social da propriedade. A persistente mercantilização do espaço urbano e a seletividade na atuação do poder público contribuem para a reprodução das desigualdades socioespaciais, esvaziando o conteúdo transformador da política urbana inscrita na Constituição de 1988.

Diante disso, torna-se indispensável reconhecer que a efetivação da função social da propriedade não é apenas uma questão técnica ou jurídica, mas sim um processo político, marcado por disputas ideológicas e pela correlação de forças na sociedade. Cabe aos municípios, à sociedade civil organizada e ao sistema de justiça atuar de forma coordenada para fortalecer os mecanismos de controle democrático sobre o uso do solo urbano, garantindo que os instrumentos previstos em lei não se limitem a declarações programáticas, mas se convertam em práticas concretas de promoção do bem comum.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2025.



BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html. Acesso em: 10 maio 2025.

CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: Plano Direito e Direito de Propriedade*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. *Comentários ao Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá, 2022.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2025.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito e política urbana: gestão municipal para a sustentabilidade*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015.

VANIN, Fábio Scopel. *Direito, urbanismo e política pública*. São Paulo: Almedina, 2022.

VANIN, Fábio Scopel. Os Desafios da Gestão Democrática das Cidades na Garantia de um Município Ambientalmente Sustentável: Apontamentos sobre a Audiência Pública e os Conselhos de Desenvolvimento Urbano. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 12, n. 12, p. 125–142, 2012.

VANIN, Fábio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues. Observações sistêmicas da participação e do controle social nas operações urbanas consorciadas. *Direito e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 122–140, 2019.

VANIN, Fábio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues. Observações sistêmicas da participação e do controle social nas operações urbanas consorciadas. *Direito e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 122–140, 2019.