



Recebido 01 mar. 2013

Aceito 03 abr. 2013

AS FUNÇÕES DA PROPRIEDADE E O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE COMPOSIÇÃO DOS INTERESSES PRIVADOS E PÚBLICOS

Ana Marília Dutra Ferreira da Silva¹

RESUMO

A noção de propriedade e sua funcionalidade sempre permeou o histórico das sociedades humanas, de modo que os choques de interesses sociais ocasionaram um processo de relativização de seu conceito. O presente trabalho objetiva caracterizar o Plano Diretor como instrumento de composição dos interesses públicos e privados dentro da perspectiva do direito urbanístico e da interpretação principiológica constitucional. Defende-se que a função individual da propriedade é pressuposto da função social e que ambas assentam-se no princípio da dignidade humana para concretizar interesses econômicos à luz da justiça social. Metodologicamente, lança mão dos recursos teórico-analíticos nas searas jurídica e histórica.

Palavras-chave: Propriedade. Dignidade Humana. Função Individual da Propriedade. Função Social da Propriedade. Plano Diretor.

1 INTRODUÇÃO

A concepção humana do que seja propriedade é variável, sujeitando-se às mudanças filosóficas, econômicas e sociais. Em geral, tem-se notícia de regulamentação da propriedade

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

no Código de Hamurábi, no qual se disciplinava a compra e venda de imóveis. Mais adiante, na Roma Antiga, a propriedade passou a ter uma conotação religiosa, permanecendo ligada aos direitos personalíssimos. No entanto, foi após a Idade Média que o caráter absoluto desse instituto alcançou o seu grau mais alto, em decorrência principalmente da ascensão política da burguesia, isso porque este conceito está intrinsecamente relacionado à liberdade econômica e individual.

Por outro lado, o estudo da propriedade deve ser acompanhado da noção de sua funcionalidade e foi essa ideia básica de utilidade social que norteou as transformações políticas e jurídicas do conceito de propriedade no decorrer do século XX. Assim, ressaltou-se a dignidade humana como fundamento do direito de propriedade, o qual passou a ser encarado como um verdadeiro direito humano, sem o qual não é possível conferir condições mínimas de existência ao ser humano.

No Brasil não foi diferente, de maneira que, com a Constituição Cidadã, buscou-se harmonizar os princípios do Estado Democrático de Direito com o sistema econômico capitalista, compondo a valorização do trabalho e da livre iniciativa privada com os valores da justiça social. É nesse contexto em que está situado este trabalho, sendo norteado, por conseguinte, pelos arts. 5º e 170, da Constituição Federal, os quais resguardam o direito à propriedade privada, ao passo que sobreleva o princípio da função social da mesma.

Buscou-se demonstrar que no centro da tensão entre as duas concepções de propriedade, quais sejam: uma posição extremamente liberal e patrimonialista, diametralmente oposta a uma perspectiva voltada às necessidades da coletividade, não deve prevalecer quaisquer das duas, havendo de ambas as concepções conviverem harmonicamente. Nessa trilha, expõe a diferenciação entre os conceitos de função individual e social da propriedade, os quais alcançam efetividade e harmonia através da instituição de um Plano Diretor Municipal.

Este instituto, por sua vez, será abordado tão somente em seu viés jurídico, no que for suficiente ao presente trabalho. Ressalta-se o seu caráter constitucional e indica-se seus principais objetivos, a fim de encontrar o fundamento de sua criação, bem como a sua essencialidade no contexto da Política Urbana, sendo caracterizado como elemento condicionante à concretização da função social da propriedade.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE: CONCEPÇÃO LIBERAL

VERSUS CONCEPÇÃO SOCIAL

A ascensão da lógica burguesa de organização socioeconômica acarretou uma transformação na maneira de encarar-se a propriedade. Isso porque, se no mundo greco-romano a noção de domínio sobre a terra relacionava-se intrinsecamente com a tradição familiar e na Idade Média havia um sistema de hierarquia e de superposições de títulos dominiais, além de haver uma vinculação do indivíduo a uma ordem objetiva, natural e divina (GOBBO, 2008, p. 17-21), na sociedade liberal a propriedade passou a ser concebida com uma conotação individual e econômica, inadmitindo-se a interferência do soberano sobre a mesma.

Assim, como bem expõe Comparato, o direito burguês gerou a propriedade “como poder absoluto e exclusivo sobre coisa determinada, visando a utilidade exclusiva do seu titular” (2008, p. 93). Tal entendimento ganhou ênfase com a doutrina de John Locke, o qual vislumbrava na propriedade privada um direito natural, de modo que não poderia haver quaisquer restrições ou intervenções estatais sobre a mesma, além de que deveria o Estado protegê-la contra ingerências externas. O direito à propriedade insere-se, portanto, no rol da Declaração dos Direitos Humanos de 1789, constituindo direito de *status negativus*, através do qual limita-se as possibilidades de ação do Estado “para preservar a liberdade pessoal que inclui a atuação econômica e o usufruto da propriedade” (MARTINS e DIMOULIS, 2008, p. 67).

Ocorre que o acesso à propriedade privada não foi democratizado, mas permaneceu sob o domínio de uma elite burguesa, ensejando o despontamento de inúmeras críticas ao pensamento liberal e novas maneiras de entender-se a propriedade sob a perspectiva de sua funcionalidade. Destaca-se à contribuição dessas mudanças, a doutrina marxista e o pensamento de Duguit, segundo o qual os direitos só se justificam por meio de sua contribuição social (CARBONARI, 2007, p. 62). Percebe-se, assim, que a sociedade começou a buscar a concretização dos valores da igualdade e da justiça, esquecidos, na prática, pela revolução liberal.

Por conseguinte, nesse processo de mudança de concepção, promulga-se, em 1919, a Constituição alemã de *Weimar*, a qual afasta o caráter absoluto do direito à propriedade e reveste-a de funcionalidade, ao instituir expressamente que “a propriedade obriga” (DIAS JUNIOR, 2008, p. 356). Desse modo, os ordenamentos jurídicos de vários países ocidentais foram absorvendo as ideias de solidariedade humana, equidade, justiça, interesse social e,

destarte, estabeleceu-se o liame entre propriedade e defesa da dignidade humana, exigindo-se do Estado medidas concretas de política social, a fim de proibir o uso abusivo e possibilitar o acesso democratizado das terras. Nesse contexto, Nusdeo (2008, p. 209) insere o conceito de poder-dever, revelando que o titular do direito de propriedade, além do poder de dominar um bem, deve cumprir um dever de agir sobre a sua propriedade de maneira a conferir “benefícios gerais, por exemplo, construindo um edifício ou plantando em terrenos que estejam até então ociosos.

3 O DIREITO À PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O sistema jurídico brasileiro, até recente período da história do país, tendeu a acompanhar os fluxos e refluxos dos ordenamentos jurídicos alienígenas, mormente europeus. Partindo-se desta premissa não é de estranhar-se o caráter liberal das Constituições de 1824 e 1891, o qual se manteve até a Constituição de 1934, a qual ineditamente apresenta um capítulo acerca da ordem econômica e social, dispondo que o direito à propriedade não pode sobrepujar o interesse social ou coletivo (BARBOSA, 2006, p. 70-71).

Em razão disso, o Código Civil de 1916 restou impregnado dos ideais burgueses da revolução francesa, sobrelevando os interesses patrimoniais como parâmetro na vida dos sujeitos de direito em detrimento dos interesses coletivos da sociedade, ou seja, a legislação civilista não priorizou a realidade dos indivíduos destituídos do poder econômico conferido pela propriedade.

Três razões principais foram responsáveis pela mitigação da influência liberal nas constituições brasileiras, quais sejam: a crise econômica do pós-Primeira Guerra Mundial; o movimento revolucionário russo e a Constituição de *Weimar*. Assim, a partir de 1934 todas as Constituições foram paulatinamente inserindo direitos eminentemente sociais e aumentando a intervenção do Estado no âmbito econômico. Exceção a esta tendência consistiu na Carta Magna de 1937, a qual, devido ao seu caráter autoritário e direitista, suprimiu as limitações ao exercício do direito de propriedade, não aludindo em momento algum ao princípio da função social (SANTOS, 2006, p. 6).

Desta feita, ao passo que a Constituição de 1946 tratou explicitamente do interesse e bem-estar social e previu a justa distribuição de terras, objetivando compor aquilo que era útil para o capital e as reivindicações do proletariado; a Constituição de 1967, em seu art. 157,

inseriu a função social da propriedade como princípio fundamentador da ordem econômica.

Com o fim do regime militar, período de extremas violações aos direitos humanos, promulgou-se no Brasil uma Constituição repleta de garantias individuais e coletivas. Dentre elas encontra-se o direito fundamental e individual à propriedade privada, o qual é introduzido, ademais, no rol dos princípios da ordem econômica, como abordado adiante. Além disso, os capítulos II e III, do Título VII, da Carta Magna, dispõe acerca do Política Urbana, a qual terá ênfase neste trabalho, e da Política Agrícola e Fundiária a da Reforma Agrária, impondo restrições ao exercício do direito de propriedade, no âmbito urbano e rural, respectivamente.

O lastro jurídico à persecução ao direito de propriedade não se limita, no entanto, ao previsto nos capítulos supramencionados, mas resulta também da interpretação sistemática e teleológica da Carta Magna. Isso porque, a implantação de políticas públicas direcionadas à efetivação da função social da propriedade e à ordenação equitativa do solo urbano e rural é corolário dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, constantes no art. 3º, da atual Constituição Federal. Tais objetivos consistem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; promoção do desenvolvimento nacional e do bem de todos; erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Não se concebe, portanto, o alcance desses objetivos sem uma “política de distribuição equitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e de imóveis urbanos adequados à construção de moradias” (COMPARATO, 2008, p. 98).

Desta feita, a função social da propriedade assume hierarquia de norma constitucional com caráter restritivo (DIAS JÚNIOR, 2008, p. 357), de maneira a incentivar o uso responsável, racional e adequado do solo urbano e rural. Como reflexo dessas modificações de paradigmas e valores, o Código civilista vigente a partir de 2002 passou a conter dispositivos como o art. 1.228, §1º, segundo o qual o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, ressaltando-se o dever de preservação e recuperação do meio ambiente.

Inobstante, não é pertinente olvidar-se que o direito brasileiro nunca deixou de ser influenciado por concepções liberais, seja na seara econômica, social ou política, isso porque adotou-se o sistema de produção capitalista. O que há é uma mitigação desses paradigmas, a fim de conceder importância às conjunturas sociais, sopesando o conflito de interesses existente entre os detentores do poder econômico e a coletividade. Assim, como será visto adiante, a função individual da propriedade é pressuposto da sua função social, não podendo

haver esta sem aquela, no contexto do Estado Constitucional atual.

4 AS FUNÇÕES INDIVIDUAL E SOCIAL DA PROPRIEDADE E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana é um dos alicerces que sustentam o Estado Democrático de Direito. Afastar este preceito quando do estudo ou interpretação de quaisquer dos direitos fundamentais, aqui entendidos como a positivação constitucional dos direitos humanos, é mitigar sua densificação semântica. Por outro lado, como bem aduz Mattar (2010, p. 5) a dignidade da pessoa humana depende da proteção e garantia dos direitos fundamentais, os quais “tutelam a liberdade, a segurança e a autonomia da pessoa frente ao poder estatal e aos outros membros da sociedade”. Dentre estes direitos essenciais à defesa da dignidade da pessoa humana enquadra-se o direito à propriedade, o qual será compreendido adiante, através de seu duplo aspecto conferido pela Constituição Federal.

Antes, porém, é necessário entender-se o princípio da dignidade humana em suas dimensões individuais e coletivas. Como supra exposto, a dignidade humana envolve tanto a pessoa em sua individualidade, abarcando as necessidades materiais mínimas a uma vida digna, quanto a pessoa inserida no âmbito social, constituindo “valores e fins superiores da ordem jurídica, que reclamam a ingerência ou a abstenção dos órgãos estatais” (MATTAR, 2010, p. 10). Ademais, sendo a dignidade humana um dos escopos da ordem econômica², toda e qualquer relação ou atividade econômica deve guiar-se à consecução de uma existência digna a todos (GRAU, 2010, p. 198). Sendo assim, a fim de que o direito à propriedade atenda o preceito da dignidade humana, deve-se necessariamente conjugar a função individual e social do domínio.

Nessa trilha, o constituinte prevê, no art. 5º, *caput* e inciso XXII, o direito subjetivo à propriedade, através do qual se garante o mínimo de condições patrimoniais à manutenção de uma vida digna. Consoante salienta Dias Junior (2008, p. 358), eis a função individual da propriedade: garantir a efetivação da dignidade humana, favorecendo a sobrevivência e o esteio do proprietário e de seu núcleo familiar, bem como a efetivação de outros direitos fundamentais relativos à segurança, à liberdade e à vida. Ou seja, o Estado deve,

² Art. 170, *caput*, da Constituição Federal de 1988: “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: (...)”.

primeiramente, esforçar-se por manter o domínio da terra daqueles que a usufruem como elemento de dignidade humana, posto a função individual que cumpre. Este direito, no entanto, não é absoluto, sendo restringido em decorrência de abusos ao uso da propriedade, os quais são sancionados por meio do poder de polícia estatal.

Cumprindo a propriedade sua função individual, pugna-se pela concretização da função social da propriedade privada, sendo esta entendida agora como princípio da ordem econômica e não mais como direito subjetivo. Nesse diapasão, tem-se que a função social da propriedade impõe-se no que excede a função individual, posto ser no mínimo injusto e violador das garantias constitucionais, exigir-se o cumprimento de um dever social se as carências básicas individuais não restarem supridas. Desta feita, conforme indica Grau (2010, p. 243), este excedente constitui a “propriedade detida para fins de especulação ou acumulada sem destinação ao uso a que se destina”.

A função social da propriedade visa adequar a riqueza proveniente da terra em um modelo que otimize o desenvolvimento coletivo, pretendendo a realização da justiça social, sem, no entanto, suprimir a propriedade privada (DIAS JUNIOR, 2008, p. 359). Ademais, a concepção desta função social concede direitos aos não proprietários, os quais são legitimados a fiscalizar o uso do solo, reivindicando dos seus titulares ações que vislumbrem o aproveitamento racional e adequado, dentro da lógica de um modelo sustentável e que acarrete o bem-estar populacional. Percebe-se, portanto, que a função social da propriedade transcende e muito a sua função individual, posto que envolve os direitos difusos da coletividade, como o direito a um meio ambiente saudável.

Por fim, inobstante a função social da propriedade integrar a estrutura do conceito jurídico de propriedade, consoante doutrina de Victor Carvalho Pinto (2005, apud BICUDO, 2008, p. 34), a propriedade constitui um direito e não uma função, haja vista que a propriedade que não cumpre a sua função social permanece sendo protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, mesmo nos casos de desapropriação, o proprietário do imóvel detém ainda o direito de perceber justa indenização.

Assim, entende-se que a função social da propriedade constitui o equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este é subjugado por aquele (SARNO, 2004, citado por BICUDO, 2008, p. 25). Isto posto, conclui-se que a propriedade apresenta-se primordialmente como elemento de concretude dignidade humana, bem como da liberdade individual, cumprindo, ademais, uma função economicamente útil à luz da justiça social.

5 O PLANO DIRETOR COMO MEIO DE COMPOR A FUNÇÃO INDIVIDUAL E SOCIAL DA PROPRIEDADE

O escopo de planejar a cidade não foi acompanhado, inicialmente, da promulgação de regras jurídicas. Isso porque, até a Constituição de 1988 não havia obrigatoriedade de os Municípios elaborarem leis nesse sentido. O estudo da necessidade de ordenar a cidade era de interesse unicamente da Ciência da Administração e Economia, exceto quando o legislativo de algum ente municipal promulgava uma lei ou um decreto, no qual estabelecia-se sanções ao descumprimento de suas regras. Fora desse âmbito o direito não agia. Quando muito, discutia-se acerca da competência para a elaboração desse planejamento – se do Executivo ou do Legislativo.

Nesse contexto, Câmara (2010, p. 319) aduz que a adoção do planejamento urbano, como materializado normalmente em um plano diretor, era fruto de uma avaliação meramente político-administrativa. Destarte, é cabível inferir que não havia parâmetros, através dos quais fosse possível conferir conteúdo mínimo a tal regulamentação, que ficava a critério tão somente das conjunturas governamentais.

À Carta Cidadã, por sua vez, deve-se “a definitiva positividade do paradigma do direito urbanístico” (SUNFELD, 2010, p. 51), posto constituir o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e tornando-o obrigatório à cidades com mais de duzentos mil habitantes. Não obstante, a Constituição Federal limitou-se a estabelecer diretrizes, deixando de estabelecer definições jurídicas, fixar sanções à não implementação desse instrumento e esclarecer quanto ao conteúdo mínimo que deveria constar no mesmo. O direito urbanístico carecia, portanto, de clarividência.

Esta situação foi revertida e, para alguns, parcialmente revertida, apenas em 2001, com a promulgação do Estatuto das Cidades, Lei federal nº 10.257, a qual tem como objetivo a regulamentação dos arts. 182 e 183, da Constituição Federal, os quais versam acerca da Política Urbana, além de possuir um capítulo específico para o Plano Diretor. A Lei supra busca uma organização urbana justa e solidária, primando pela inclusão social na seara urbanística e por uma gestão democrática, a fim de difundir o acesso à propriedade ou os benefícios do exercício de sua função social. Ademais, preocupa-se com o equilíbrio socioambiental, harmonizando os interesses e bem-estar social e privado com a preservação ambiental.

Por outro lado, Sunfeld (2010, p. 52) atenta para o fato de que o Estatuto da Cidade é um conjunto normativo intermediário, posto que, com exceções, as suas normas exigirão desdobramentos jurídicos complementares. Percebe-se que o seu principal desdobramento é o Plano Diretor, por meio do qual i) determina-se as áreas urbanas em relação as quais se poderá exigir o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; fixa-se ii) delimita-se as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado; iii) fixa-se o coeficiente de aproveitamento básico, que poderá ser unificado em toda zona urbana ou diferenciado para áreas específicas; iv) define-se os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, mediante contrapartida do beneficiário; v) delimita-se as bases para que leis municipais específicas delimitem as áreas em que incidirá o direito de preempção e aquelas em que serão realizadas operações consorciadas; vi) fornece-se lastro para que a lei municipal autorize a transferência do direito de construir³.

Ressalte-se que o Plano Diretor compõe um dos instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana, adquirindo realce constitucional quando caracterizado no art. 182, §1º, da Constituição Federal como o instrumento básico desta política. Diz-se básico em razão de sua fundamentalidade, posto que ele lastreia todo o ordenamento urbano, englobando os interesses da população local.

Não obstante, seus propósitos transcendem essa fundamentalidade para materializar-se como elemento através do qual se definirá a função social da propriedade relativamente ao contexto em que vive a respectiva comunidade. Este entendimento origina-se da interpretação conjunta do art. 182, §2º, da Constituição Federal e do art. 39, do Estatuto da Cidade. Ambos preceituam que “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Assim, o Plano Diretor consiste no instrumento jurídico “competente para precisar a fluidez do conceito de função social da propriedade urbana” (CÂMARA, 2010, p. 323). Ou seja, o Plano Diretor deve nortear, delimitar, fixar os deveres aos quais os proprietários de imóveis urbanos estarão sujeitos, a fim de favorecer o interesse coletivo.

Não se trata, no entanto, de norma arbitrária, elaborada por critérios meramente subjetivos do legislador, conforme complementa a segunda parte do art. 39: a função social da propriedade urbana é assegurada no momento em que as necessidades dos cidadãos quanto à

³ BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 18 jul. 2012.

qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas são atendidas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º, da mesma lei. Assim, o Plano Diretor não pode violar ou omitir tais elementos norteadores da organização social e econômica das cidades.

As diretrizes resumem-se em i) garantir a sustentabilidade e gestão democrática das cidades; ii) buscar a cooperação entre todos os atores sociais visando o interesse social; iii) corrigir as distorções do crescimento urbano, impedindo as suas consequências negativas; iv) ofertar os equipamentos urbanos e comunitários adequados às características locais; v) efetivar a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; vi) concretizar o bem-estar geral nos diferentes segmentos sociais; vii) preservar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; viii) efetuar a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; ix) promover a igualdade de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Percebe-se, em suma, que o cerne fundador do Plano Diretor consiste na defesa e proteção da dignidade humana, seja em sua dimensão individual ou social. Isso porque, visa garantir condições mínimas de existência à população urbana, por meio da efetivação de direitos essenciais, como o direito à moradia, ao acesso ao transporte público, ao saneamento básico, ao lazer e à energia elétrica, por exemplo.

Desse modo, apesar de, à primeira vista, imaginarmos que a implantação do Plano Diretor sobreleve a função social da propriedade em detrimento de sua função individual, é necessário enfatizar que o que ocorre é uma composição de interesses, de maneira que a política urbana possui como escopo proporcionar o pleno desenvolvimento das funções da urbe como um todo, bem como de cada propriedade em particular, harmonizando os possíveis conflitos e conjugando os reais interesses.

É possível exemplificar a ideia aqui esposada através da análise do papel central do Plano Diretor no estabelecimento do instituto do solo criado. Nessa trilha, define o coeficiente de aproveitamento básico, o qual consiste em direito subjetivo do proprietário, de maneira a resguardar o uso e disposição do solo urbano. Ao garantir o aproveitamento deste e, concomitantemente, ao limitá-lo impedindo uma sobrecarga na infraestrutura urbana, está-se a instituir um equilíbrio entre função individual e social da propriedade, cerne da construção do direito urbanístico.

Desta feita, seguindo concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 808-809), apesar de reconhecer-se os direitos inerentes à propriedade, quais sejam, o uso e disponibilidade do bem, caberia à legislação estipular limitações. Concebe-se, portanto, o direito de propriedade em sua relatividade, dado que a extensão de seu exercício é balizada pelos marcos legais (MARQUES NETO, 2010, p. 236-237) estabelecidos pelo Plano Diretor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a instituição da concepção de propriedade, esta sempre permaneceu em destaque no âmbito político e jurídico, posto a sua característica de bem econômico e o poder conferido ao proprietário das terras. O século XX, por sua vez, assistiu às revoluções socialistas e a organização da sociedade civil em prol da efetivação de políticas públicas que promovessem a justiça social. Desta feita, elevou-se o princípio da dignidade humana ao seu mais alto grau, passando a constituir esteio ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, a dignidade humana apresenta-se também como um dos princípios da ordem econômica, de forma que, encontrando-se a propriedade no cerne das questões relativas à produção, ao mercado e ao capitalismo em geral, a aplicação social do direito à propriedade deve primar pela efetivação da dignidade humana, a qual só será alcançada com o reconhecimento da função individual e social da propriedade.

Percebe-se que a Carta Magna de 1988 admitiu a proteção da propriedade privada e ressaltou sua funcionalidade. Não há que se pensar, portanto, em caráter absoluto do direito à propriedade, posto que a sua relativização já alcançou níveis constitucionais. Ademais, a mesma Carta previu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tornando-o obrigatório à parcela majoritária da população brasileira.

A importância desse instituto está no fato de que, por meio dele é possível compor os interesses privados e públicos, materializando e assegurando a função individual e social da propriedade e, por conseguinte, tornando possível uma vida digna a todos os habitantes de determinada comunidade.

Ressalta-se, ainda, que este trabalho encontra-se em um nível teórico jurídico, valendo-se de uma análise teleológica da Constituição Federal. Desta feita, não se olvida das problemáticas inerentes à implementação eficaz deste instrumento perante a municipalidade, mormente devido a questões políticas. Sustenta-se, no entanto, que o Plano Diretor constitui

um dos caminhos para atingir-se o máximo de justiça social no meio urbano. Para tanto, torna-se indispensável a clareza de suas disposições, bem como sua objetividade, além de um trabalho técnico multidisciplinar, a fim de entender-se as reais dificuldades do desenvolvimento sustentável de uma comunidade urbana, bem como elaborar soluções conjuntas para superá-las.

8 REFERÊNCIAS

BARBOSA, Adilson José Paulo. **A aplicação do princípio da função social da propriedade às políticas públicas de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BICUDO, Pedro Marino. **O direito de construir perante a função social da propriedade urbana.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade.** São Paulo: Malheiros, 2010. p. 318-334.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. **A função social da propriedade territorial urbana e a concretização do direito de moradia digna: o novo papel do direito de superfície.** Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. 1997, p. 92-99. Disponível em <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/55/Comparato.pdf>>. Acesso em maio de 2012.

DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte. **Propriedade como direito individual e como princípio da ordem econômica.** *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, v. 8, n. 1, jan./jun. 2008, p. 353-370. Disponível em

<http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/35>. Acesso em maio de 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2008.

GOBBO, Felipe Stuart. **Aspectos destacados do princípio constitucional da função social da propriedade**: discussão acerca do seu alcance, efetividade e sua inserção na propriedade pública e privada. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 223-245.

MATTAR, Joaquim José Marques. A dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Bahia, n. 23, jun./set. 2010. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-23-JULHO-2010-JOAOQUIM_MATTAR.pdf>. Acesso em jun. de 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. O constitucionalismo econômico: estudo sobre o princípio da propriedade privada e o da função social da propriedade. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 4, n. 3, 2006. Disponível em <http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/188/200>. Acesso em maio de 2012.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto das Cidades e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45-60.

THE FUNCTIONS OF PROPERTY AND THE MASTER PLAN AS A TOOL FOR COMPOSING PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS

ABSTRACT

The concept of property and its functionality has permeated the history of human societies, so that the collisions of social interests led to a relativization of its concept. This study analyzes the Master Plan as a tool for composing public and private interests within the perspective of urban law and principled constitutional interpretation. It defends that the individual function of property is the presupposition of social function and that both are based on the principle of human dignity to achieve economic interests in the spotlight of social justice. Methodologically, lays hold of analytical and theoretical resources, in historical and legal fields.

Keywords: Property. Human Dignity. Role of the Individual Property. Social Function of Property. Master Plan.