

# FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

---

## *THE SOCIAL ROLE OF PROPERTY*

**CARLOS ARI SUNDFELD**

Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito SP.  
Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.

**ÁREAS DO DIREITO:** Administrativo; Civil

SUMÁRIO: 1.1. Introdução. 1.2. O direito e a função social da propriedade. 1.3. Função social e limitações administrativas. 1.4. Aspectos do regime jurídico da propriedade-função. 1.4.1. O princípio da função social não autoriza a suprimir a propriedade privada. 1.4.2. A utilização da propriedade na realização de interesses sociais merece proteção do Direito, mesmo contra o proprietário. 1.4.3. O princípio da função social é fundamento para a imposição do dever de utilizar a propriedade. 1.4.4. A função social é um dos fundamentos de legitimação da propriedade. 1.5. Conclusões. 1.6. Referências bibliográficas.

## 1.1. INTRODUÇÃO

Como<sup>1</sup> estão relacionados o Direito Administrativo e o princípio da função social da propriedade?

No passado, certamente houve quem julgasse que a propriedade seria questão própria e exclusiva do Direito Civil, mesmo porque uma das garantias individuais seria a da inviolabilidade do domínio, de modo que o Estado dele não cuidaria senão ao disciplinar relações privadas. A ideia não resistiu à evolução do Estado, que tratou de opor limites à propriedade para condicioná-la ao uso coletivo. O poder de polícia – hoje tão combatido, e com justa razão, como noção

---

1. Artigo originalmente publicado em: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). *Temas de direito urbanístico* – v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 01 a 22.

essencial ao Direito Administrativo – tornou-se então o instrumento de intervenção do Estado na propriedade.

Mas o intervencionismo cresceu, respondendo a uma multiplicidade de fatores e objetivos, e com ele a necessidade de novos instrumentos, aptos a enfrentar essa nova realidade. As Constituições passaram a abrigar capítulos sobre a ordem econômica e social, em que se fixam princípios norteadores do que deve ser a sociedade. Justiça social, valorização do trabalho, contenção do poder econômico: princípios dispostos a contrariar a própria natureza das relações econômicas ou, ao menos, o estágio atual delas. É compreensível que, adotado um modelo de combate ao autoritarismo privado, em que se deveria cercear e dirigir a ação de grupos econômicos privados, se prestigiasse novamente o Estado, única entidade em condições de enfrentar com vantagem o poder econômico.

Seria inevitável que uma tal tendência viesse a atingir a questão da propriedade, já que ela é o cerne do modelo capitalista. Se os movimentos sociais que influíram sobre as Constituições modernas pretendiam – como pretendem – construir uma ordem social diferente, como consequência de uma nova ordenação econômica, certamente estavam visando à instituição da propriedade, posto que toda mudança substancial terá de atingi-la, conformando-a a novos objetivos.

Surge, assim, o princípio da função social da propriedade, representando um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, de maneira a incorporar à primeira certos ingredientes da segunda.

Seu reflexo há de se fazer sentir sobre toda ordenação econômica do país, já que feito princípio fundamental dela, e, assim, sobre as múltiplas *propriedades* conhecidas: a pública, a privada, a dos bens de consumo, a dos bens de produção, a agrícola, a industrial, a urbana, a rural, a das marcas de indústria e comércio, a literária, a artística, a científica. É evidente, contudo, que o reflexo será muito diverso em cada uma delas que, afinal, têm pouco de comum. Não existe, e isto é certo, uma única instituição da propriedade, mas várias e muito diferenciadas, seja por sua regulamentação, seja pela importância dos bens sobre os quais incidem, aspectos um e outro intimamente relacionados.

É certo também que a abrangência – sobretudo no universo legislativo – do reflexo do princípio da função social será determinada pelo estágio de exigência da própria sociedade (e este varia no tempo e no espaço), porque a fórmula consagrada na Constituição é suficientemente lata para admitir uma interpretação variada e construtiva.

Por isto não é leve a tarefa de quem se dispuser a tratar do conteúdo jurídico do princípio da função social da propriedade. Há muitas etapas, inclusive