

Ana Luiza S. Spínola Krings  
Antônio Carlos Rossin  
Arlindo Philippi Jr.

*a*

NÁLISE CRÍTICA DO  
CONCEITO *de* FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE  
*URBANA* MEDIANTE *ESTUDO* DE  
CASO NA BACIA  
HIDROGRÁFICA DO  
GUARAPIRANGA - SP

076

pós-

## RESUMO

O direito de propriedade, antigamente considerado ilimitado, foi gradualmente vinculado a uma finalidade social e ambiental. Os objetivos deste texto são: estudar o conceito, conteúdo, limites e possibilidade de aplicação prática do princípio da função social da propriedade urbana; apresentar os principais diplomas legais; constatar se o conceito abrange a proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988 condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de uma função social, a ser disciplinada pelos planos diretores municipais. O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi tido como direito fundamental. A Lei n. 10.257/2001 possibilitou a aplicação prática do princípio. O vigente código civil previu a destinação social da propriedade e a obediência às normas ambientais. Foi concluído ser possível aferir, concretamente, se uma propriedade urbana cumpre sua função social, havendo, inclusive, possibilidade de imposição de penalidades em caso de descumprimento. Entretanto, para essa finalidade, o conteúdo desse conceito não abrange aspectos ambientais, mas apenas parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo.

## PALAVRAS-CHAVE

Propriedade urbana, função social, meio ambiente.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL  
CONCEPTO DE LA FUNCIÓN  
SOCIAL DE LA PROPIEDAD  
URBANA POR MEDIO DE ESTUDIO  
DE CASO DE LA CUENCA  
HIDROGRÁFICA DE  
GUARAPIRANGA - SP

pós- | 077

## RESUMEN

El derecho de propiedad, antiguamente considerado ilimitado, fue gradualmente vinculado a una finalidad social y ambiental. Los objetivos de este artículo son: estudiar el concepto, contenido, límites y posibilidades de aplicación práctica del principio de la función social de la propiedad urbana; presentar las principales normas jurídicas relacionadas; constatar si el concepto engloba la protección ambiental. La Constitución Federal de 1988 condicionó el derecho sobre la propiedad al cumplimiento de una función social, a ser disciplinada por los planes directores municipales. El medio ambiente ecológicamente equilibrado fue tomado como derecho fundamental. La Ley n. 10.257/2001 posibilitó la aplicación práctica del principio. El código civil vigente previó el destino social de la propiedad y la obediencia a las normas ambientales. Se concluyó que es posible verificar concretamente si una propiedad urbana cumple su función social, existiendo, incluso, la posibilidad de imponer penalidades en caso de no cumplimiento. Entretanto, para esta finalidad, el contenido de este concepto no engloba aspectos ambientales, sino solamente parámetros urbanísticos de utilización del suelo.

## PALABRAS CLAVE

Propiedad urbana, función social, medio ambiente.

CRITICAL ANALYSIS OF THE  
SOCIAL FUNCTION CONCEPT OF  
URBAN PROPERTY THROUGH A  
CASE STUDY AT THE  
GUARAPIRANGA BASIN IN THE  
STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

Property rights, considered unlimited in the past, have been gradually associated with a social and environmental purpose. This text studies the concept, content, limits, and potential practical application of the principle of the social function of the urban property; presents the key legislation associated with it; and examines whether the concept involves environmental protection. The Brazilian Federal Constitution of 1988 has associated property rights with compliance with social function requirements, regulated by master plans of the municipalities. Environmental balance was understood to be a fundamental right. Law n. 10.257/2001 enabled the practical application of this principle. The present Brazilian civil code includes the social purpose of property and its compliance with environmental laws. The conclusion was that it is possible to have a precise assessment if an urban property meets its social function. If this does not happen, penalties may apply. However, this concept does not include environmental aspects, only urban criteria for land use.

KEY WORDS

Urban property, social function, environment.

## INTRODUÇÃO

A qualidade ambiental urbana é um item de grande desafio, tendo de ampliar-se reflexões e estudos sobre o espaço urbano. A cidade é, por excelência, o ambiente do homem (COIMBRA, 2002, p. 130).

Conforme preceitua a Organização Mundial da Saúde (2002), o planejamento urbano tem grande impacto nas condições das cidades. A situação em que as pessoas moram e trabalham, o acesso a bens e serviços, os estilos de vida e habilidades para desenvolver relacionamentos são todos influenciados pelo planejamento, políticas e iniciativas dos planejadores urbanos.

Esse planejamento é realizado pelo poder público e instrumentalizado por meio de normas cogentes, as quais visam disciplinar o uso sustentável da cidade, limitando as liberdades individuais e interferindo, na maioria das vezes, no direito de propriedade.

O direito de propriedade, que na época da edição do Código Civil de 1916 era considerado como absoluto, teve, com o transcorrer dos tempos, seu conteúdo reduzido. Deve, atualmente, possuir uma finalidade que atenda aos interesses comuns de toda a sociedade, isto é, a propriedade deve cumprir uma função social.

Nas palavras de Derani (2002, p. 64), “*o uso da propriedade urbana refletirá de forma objetiva na qualidade de vida dos habitantes de determinada cidade*”.

A partir do ano de 1967, os textos constitucionais trouxeram a expressão função social da propriedade, a qual tem figurado como um princípio informativo do direito. Entretanto, a aferição efetiva, concreta, de como uma propriedade urbana cumpre esta função social não tem sido suficientemente estudada pela doutrina especializada.

Magalhães (1993, p. 150) atesta: “*o princípio da função social da propriedade traz consigo (...) uma certa carga de empirismo, um certo grau de indeterminação e de imprecisão. Há, efetivamente, certa dificuldade em se deduzir, em uma fórmula jurídica segura e acurada, a real dimensão do princípio da função social*” (grifo nosso).

Segundo Dallari (2003, p. 83), na prática, o princípio da função social da propriedade “*produziu pouquíssimos frutos talvez exatamente pela falta de um texto normativo que dissesse o que deveria ser entendido como sendo de interesse social, como correspondente ao cumprimento da função social da propriedade*” (grifo nosso).

No mesmo sentido Benjamim (1998, p. 70) é categórico: “no Brasil, infelizmente, ao contrário do que se observa em outros países, como a Alemanha, a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do Direito e no funcionamento do mercado; a verdade é que, entre nós, a noção ainda não foi, inexplicavelmente, desenvolvida (ou mesmo suficientemente compreendida) no plano doutrinário, daí os percalços jurisprudenciais que enfrentamos. Um balanço objetivo comprova que a concepção apresenta pouco – para não dizer nenhum – impacto na forma como são julgados certos casos em que estão em discussão limites internos do direito de propriedade (...)” (grifo nosso).

Mukai (2001, p. 132) afirma: “de longa data, tem-se falado no princípio da função social da propriedade. Vários conceitos sobre o que seja tal função foram formulados ao longo dos anos. Porém, pelo menos entre nós, nunca se concretizou na realidade fática esse princípio, de modo geral e objetivo” (grifo nosso).

Para Leal (1998, p. 117), “a idéia do conteúdo fica saliente na própria expressão, porém, seus limites são indefinidos e permitem interpretações não coincidentes; neste sentido, devem-se buscar critérios de eleição da melhor hermenêutica e significação do termo...” (grifo nosso).

Por outro lado, o Código Civil (2002) recentemente aprovado vinculou expressamente o exercício do direito de propriedade ao respeito às normas ambientais. De fato, muitos autores já se referem ao tema sob a denominação de função ambiental da propriedade ou função socioambiental da propriedade, consoante será abaixo apresentado.

A busca dos critérios acima citados por Leal para a melhor interpretação do termo função social da propriedade é exatamente o objeto deste estudo, especialmente com relação à possibilidade de sua aplicação concreta. Procuramos constatar, na prática, se e como determinada propriedade localizada na bacia hidrográfica do reservatório Guarapiranga, no município de São Paulo, cumpre sua função social e verificar se esta função social abrange a proteção ambiental.

## METODOLOGIA

O presente estudo é descritivo, com base em pesquisa exploratória, realizada em duas etapas: pesquisa bibliográfica e documental; e estudo de caso. As principais normas utilizadas como referencial foram a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), o Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei municipal n. 13.430/2002), a Lei municipal n. 13.885/2004, o Código Civil de 1916 e o novo Código Civil.

Julgamos relevante esclarecer que uma exposição da opinião dos autores é fundamental, na medida em que a doutrina, “lição dos doutos” é fonte secundária do direito<sup>1</sup>. Nas palavras de Pinho e Nascimento (1992, p. 48) “a influência da doutrina faz-se sentir no período de formação do Direito e também no momento de sua aplicação nos casos concretos (grifo nosso)”. Neste segundo caso, a doutrina “é usada como meio de solução de casos concretos, complementando melhor a lei e aclarando o preceito positivo” (p. 48).

(1) A lei constitui a fonte primária do direito.

## RESULTADOS

O conceito de função social da propriedade urbana evoluiu lenta e gradativamente na legislação pátria.

Milaré (2004, p. 120) ensina que *“concebida como direito fundamental, a propriedade não é, contudo, aquele direito que se possa erigir à suprema condição de ilimitado e inatingível. Daí o acerto do legislador em proclamar, de maneira veemente, que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”*.

A Constituição Federal (1988) conferiu ao direito de propriedade o *status* de direito fundamental. Ao mesmo tempo em que garantiu a propriedade privada, condicionou-a ao cumprimento de uma função social (artigo 5º, incisos XXII e XXXIII). Estabeleceu que a função social da propriedade urbana será cumprida quando a propriedade atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no respectivo plano diretor, instrumento básico de ordenação das cidades. Mencionou, ainda, que o objetivo da política de desenvolvimento urbano é *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”* (artigo 182).

Para se tornar aplicável, o texto constitucional carecia de regulamentação, o qual ocorreu com a aprovação, em 2001, da Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade. Este diploma legal dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º), sendo certo que seu uso deve ser exercido em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (par. único do artigo 1º).

Em comparação com o estabelecido na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade ampliou ainda mais o conceito de função social da propriedade urbana, estabelecendo que, além de ter de atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, seja assegurado, ainda, *“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”* (artigo 39).

Ribeiro (2003, p. 14) salienta: *“o impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser avaliado, porém, levando em consideração que a sua aprovação regulamenta o princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos planos diretores”* (grifo nosso).

Nas palavras de Séguin (2002, p. 85) o estatuto *“municou a comunidade e o Poder Público de mecanismos que lhe permitem desmistificar o caráter absoluto do direito de propriedade subjugando o interesse particular ao público dando efetividade a sua função social em prol de uma verdadeira política de urbanismo”* (grifo nosso).

No mesmo sentido, Derani (2002, p. 66) comenta: *“com a efetivação do princípio da função social da propriedade, tem-se a possibilidade de que a relação individualizada de propriedade traga contribuições sociais, isto é, satisfaça o interesse privado e o interesse social”* (grifo nosso).

Milaré (2004, p. 627) ensina: *“o Estatuto da Cidade é a lei federal referida no § 4º do art. 182, mediante a qual serão feitas as exigências ao proprietário do solo*

*urbano não utilizado ou subutilizado, isto é, mediante a qual será executada a hipoteca social da propriedade urbana. E ela o faz, de modo especial, em seus artigos 5º a 8º, que regulam as formas que tem o Município para compelir o uso conforme da propriedade urbana: (i) o parcelamento, edificação ou utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; (ii) IPTU progressivo no tempo; (iii) desapropriação”.*

Em conformidade com o disposto na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade disciplinou as condutas definidoras do não-cumprimento da função social da propriedade urbana, quais sejam: solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado. Foi definido apenas imóvel subutilizado, que é aquele “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (artigo 5º, par. 1º, inc. I), e as demais condutas serão definidas por cada município, em vista de suas peculiaridades. Imperioso mencionar o veto sofrido pelo inciso II do parágrafo 1º do artigo 5º do Estatuto, o qual também considerava subutilizado o imóvel utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental<sup>2</sup>.

As sanções para o caso de descumprimento da função social também foram disciplinadas pelo estatuto, nos artigos 5º a 8º, quais sejam: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Importante salientar que o novo Código Civil, vigente a partir de janeiro de 2003, demonstrou clara preocupação, também, com a finalidade *ambiental* da propriedade. O parágrafo 1º do artigo 1.228 assim determina: “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” (grifo nosso).

A doutrina jurídica especializada já tinha o mesmo entendimento<sup>3</sup>, o qual, na verdade, foi apenas consolidado pelo novo código. Vejamos.

Segundo Milaré (2004, p. 146), a *função ambiental* foi contemplada como elemento marcante do direito de propriedade no novo Código Civil, em vista do estabelecido no parágrafo único do artigo 1.228, acima transcrito. O mesmo autor elege a função socioambiental da propriedade com um dos princípios fundamentais do direito do ambiente (p. 146).

Derani (2000, p. 269) ensina que também o detentor de recursos naturais deve atender à “*função ambiental da propriedade, posto que estes bens apropriados e a manutenção de suas características ecológicas são indispensáveis à realização do meio ambiente ecologicamente equilibrado*”. Grau (1994, p. 225) salienta que a proteção ambiental integra o conceito e o próprio conteúdo da função social da propriedade.

Na opinião de Magalhães (1993, p. 150) a função socioambiental da propriedade seria uma reciclagem do conceito de função social, cujo conteúdo foi ampliado para atender aos objetivos de caráter ambiental. Cavedon et al (2003, p. 181) mencionam que a função ambiental da propriedade resulta da conjunção da proteção legal conferida pelo ordenamento jurídico ao direito de propriedade e ao meio ambiente.

(2) Com relação à legislação urbanística, concordamos com o veto sofrido, pois um imóvel pode estar em desacordo com a lei por estar “super” utilizado.

(3) Especialmente pelo fato de a Constituição Federal de 1988 afirmar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, sendo o poder público e a coletividade co-responsáveis por sua proteção e preservação (artigo 225).

Benjamim (2000, p. 70) ressalta que “a Constituição traz restrições explícitas ao direito de propriedade por meio da instituição da função socioambiental da propriedade, que não existia nas Constituições anteriores. Essa função socioambiental não aparece como abstração, mas como algo que há que ter um efeito concreto”. Leuzinger (2002, p. 66) entende que a função socioambiental está inserida na função social da propriedade, tendo em vista o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma, considerando a doutrina jurídica especializada, é possível constatar que toda propriedade, além de ter uma função social, possui também uma função intrínseca *ambiental*, estando o exercício deste direito vinculado e condicionado, em tese, ao respeito das normas ambientais. Importante esclarecer que outras funções relevantes são inerentes à propriedade, como a econômica, cultural (etc.), entretanto, este estudo se limitou à abordagem exclusivamente ambiental.

## ESTUDO DE CASO: CLUBE DE CAMPO SÃO PAULO

(4) Endereço: Praça Rockford, 28, Distrito de Capela do Socorro – SP – CEP: 04826-410. Em 1994, o clube licenciou suas edificações perante a Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo e, em razão de ampliações, reformas e demolições, passou por novo licenciamento ambiental no ano de 2000.

(5) Processo administrativo em trâmite na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, referente ao licenciamento ambiental do Clube de Campo São Paulo.

A propriedade urbana estudada é o Clube de Campo São Paulo<sup>4</sup>, situado no município de São Paulo, distrito de Capela do Socorro, às margens do reservatório Guarapiranga, manancial de abastecimento da região metropolitana de São Paulo. De acordo com dados obtidos no processo administrativo SMA n. 100.000/00<sup>5</sup>, a fundação do clube ocorreu em 1937 e, atualmente, possui área de terreno de 1.166.040,00 m<sup>2</sup>, sendo sua ocupação destinada ao esporte e recreação.

O plano diretor vigente no município de São Paulo foi aprovado por meio da Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002 e complementado pela Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004, a qual a) estabelece normas complementares ao plano diretor estratégico; b) institui os planos regionais estratégicos das subprefeituras; c) dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo.

O conceito de função social da propriedade urbana está definido no artigo 11 do plano diretor: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, no mínimo, os seguintes requisitos: I – o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico; II – a compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis; III – a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural; IV – a compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos” (grifo nosso).

Nos moldes do artigo 12 do plano diretor, a função social da propriedade compreende ainda a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível; a preservação dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de abastecimento de água do município; recuperação de áreas degradadas; acesso à moradia digna; dentre outros.

Por outro lado, o não-cumprimento da função social está expressamente estabelecido de forma objetiva no artigo 13: “para os fins estabelecidos no artigo 182 da Constituição da República, não cumprem a função social da propriedade

*urbana, por não atender às exigências de ordenação da Cidade, terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento<sup>6</sup> mínimo não tenha sido atingido...”*

Os instrumentos indutores do uso social da propriedade urbana estão regulamentados nos artigos 199 a 203 do plano diretor. Em decorrência do exigido pelo Estatuto da Cidade, as áreas sujeitas à aplicação dos referidos instrumentos devem estar expressamente fixadas no plano diretor. No município em estudo, essas áreas foram definidas no artigo 201. Além dessas, os planos regionais estratégicos, elaborados no âmbito de cada subprefeitura, poderão especificar novas áreas sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, bem como definir os parâmetros urbanísticos mínimos e máximos para que se faça cumprir a função social da propriedade<sup>7</sup>.

Em razão de sua localização, o clube está sujeito também às normas previstas no Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro<sup>8</sup>, adiante comentado.

## DISCUSSÃO

Mediante leitura de normas disciplinadoras da função social da propriedade urbana, torna-se ainda mais evidente a importância de seu correto entendimento na medida em que, aprovado o Estatuto da Cidade, há possibilidade de efetiva aplicação, pelos gestores públicos municipais, dos instrumentos-sanção previstos para os casos de não-cumprimento da função social.

A discussão que se faz presente é: Como uma propriedade urbana irá cumprir, *simultaneamente*, todos os requisitos exigidos pelo artigo 11 do plano diretor do município de São Paulo, acima transcrito? Em outras palavras, como será aferido (qual método será utilizado) para sabermos se, na prática, determinada propriedade cumpre sua função social?

A par do fato de a propriedade ter de atender aos requisitos do plano diretor, verificamos, consoante acima apresentado, que o Estatuto da Cidade (artigo 39) ampliou o conceito de função social da propriedade urbana ao exigir, também, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas, ainda, suas diretrizes gerais.

Todavia, referidas expressões, por serem subjetivas, podem constituir empecilho para a efetividade da função social da propriedade urbana.

De fato, Moreira (2001, p. 157) visualiza a dificuldade prática de aplicação da definição trazida pelo Estatuto da Cidade mencionando que o problema dos requisitos inseridos no conceito de função social da propriedade urbana “*é conceituar as expressões ‘qualidade de vida’, ‘justiça social’ e ‘desenvolvimento das atividades econômicas’ para tornar esse dispositivo aplicável*”.

Almeida (2002, p. 43) ressalta que a adequação do aproveitamento do solo, conforme disposto no parágrafo 4º da Constituição Federal, “*não pode ser aferida de modo subjetivo, seja pelo proprietário, seja pelo administrador público. Pelo contrário, deve ser apurada objetivamente, com base na lei. E a lei municipal competente para tanto, no âmbito mais geral, é o plano diretor*”.

(6) Coeficiente de aproveitamento é “*a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote*”, conforme definido no artigo 146, inc. IX do plano diretor municipal. O coeficiente de aproveitamento do clube é 0,042 (4,02%), valor que está em conformidade com as legislações estadual e municipal. Pela legislação estadual de proteção aos mananciais, poderia ser, no máximo, 0,20 (20%) e, pelo plano diretor municipal, no máximo 0,40 (40%). Já o Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro estabelece o valor máximo de 0,30 (30%) para os lotes inseridos na zona à qual ele pertence (ZLT).

(7) Consoante estabelecem o par. 5º do artigo 201 do plano diretor e o artigo 49 da Lei n. 13.885/2004.

(8) Que constitui o anexo XIX – Livro XIX da Parte II da referida Lei municipal (SP) n. 13.885/04.

Assim, entendemos que referidas expressões subjetivas adotadas pelo Estatuto da Cidade (e também pelo plano diretor em análise) não devem ser verificadas casuisticamente para aferição da função social da propriedade.

Em razão do exposto, apresentamos dois subconceitos relativos à função social da propriedade urbana, fundamentados em dois métodos de análise os quais serão detalhados a seguir: a) um conceito positivo (análise pela via positiva), para quando a propriedade *cumpre* sua função social, que abrange conceitos e noções subjetivos para os quais, em caso de descumprimento, não podem ser aplicados os instrumentos-sanção previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal; b) um conceito negativo (análise pela via negativa), para quando a propriedade *não cumpre* a função social, a qual abrange aspectos objetivos, havendo, nesses casos, possibilidade de imposição de sanções por parte do poder público.

### Análise pela via positiva

A Constituição Federal estabelece que a função social é cumprida quando atende ao plano diretor, assim, como visto, o Estatuto da Cidade trouxe outros requisitos. No âmbito local, cada município tratará a questão conforme suas peculiaridades. Em São Paulo, os aspectos subjetivos estão disciplinados nos artigos 11 e 12 do plano diretor supra-apresentados, dentre os quais, para efeitos deste estudo, será analisado apenas o aspecto ambiental.

O plano diretor enfatizou a importância da questão ambiental no âmbito do cumprimento da função social da propriedade (artigo 11, inc. III), sendo a política de desenvolvimento urbano e ambiental relativa ao Distrito de Capela do Socorro inteiramente voltada para a preservação da qualidade ambiental.

O Clube de Campo São Paulo está em conformidade com a legislação estadual de proteção de mananciais, consoante pudemos observar no processo administrativo SMA n. 100.000/00. Destacamos, a título exemplificativo, algumas características da propriedade: a) possui área verde em grande extensão, tendo contribuído para impedir a expansão urbana em direção ao manancial, funcionando como verdadeira barreira contra a expansão descontrolada; b) a maioria da área é permeável, assegurando o equilíbrio ecológico da região e contribuindo para a produção de água; c) a proteção dos taludes bem como locais potencialmente erodíveis possuem cobertura vegetal, de forma a impedir a erosão e o assoreamento; d) o esgoto gerado é destinado à Sabesp, e os resíduos sólidos removidos pelo serviço público municipal; e) o abastecimento de água é realizado por rede pública e poço artesiano.

Consoante estabelecido pela legislação municipal, o Clube de Campo está inserido no Sistema de Áreas Verdes do Município e na zona de lazer e turismo (“ZLT”), a qual é destinada ao uso de lazer, turismo e atividades correlatas, vinculados à preservação da natureza, de densidades demográfica e construtiva baixas.

De fato, analisando a legislação municipal em apreço, verificamos que a pretensão, para áreas de proteção aos mananciais, é a ocorrência de baixa densidade populacional, pouco adensamento e alta permeabilidade do solo. Os usos que não implicam em construção de edificações ou com baixo coeficiente de aproveitamento são estimulados nessas áreas. A área construída do clube

(9) Área construída:  
46.920,01 m<sup>2</sup> e área de  
terreno: 1.166.040,00 m<sup>2</sup>.

corresponde a 4,02%<sup>9</sup> da área total do terreno, indicando o reduzido aproveitamento do solo, em conformidade com o pretendido pela legislação.

Entendemos, dessa forma, que o uso do solo desenvolvido no Clube de Campo São Paulo é compatível com a preservação ambiental do manancial, pelas razões acima apresentadas, sendo as condições de ocupação no entorno da represa Guarapiranga consideradas adequadas, conforme requerido pelo Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro.

Diante do exposto, por meio da análise realizada pela via positiva, concluímos: a) considerando que apenas a questão ambiental foi analisada, é possível o Clube de Campo São Paulo cumprir sua função social, ou seja, há indícios de cumprimento da função social ou socioambiental da propriedade; b) o fato de o uso da propriedade ser compatível com a preservação do manancial não quer dizer que ela cumpre a função social, já que outras questões previstas no plano diretor municipal como justiça social, qualidade de vida, compatibilidade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos existentes, segurança, bem-estar e saúde de seus usuários e vizinhos, etc., deveriam ainda ser avaliadas em estudos específicos; c) os instrumentos-sanção previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal não podem ser aplicados na propriedade porque não há previsão legal neste sentido.

Compreendemos que os aspectos integrantes do conceito positivo podem ser levados em conta para uma discussão teórica a respeito da função social da propriedade, não havendo, pela legislação vigente, qualquer sanção em caso de descumprimento. Por outro lado, são de suma relevância, tendo em vista que podem e devem orientar o Poder Executivo na realização de planos, programas e projetos. Da mesma forma, podem ser utilizados pelo Poder Legislativo na elaboração de legislação a afetar o assunto, assim como auxiliar a própria aplicação da lei ao caso concreto, pelo Poder Judiciário, em caso de lacunas ou dúvidas quanto à sua interpretação.

### Análise pela via negativa

Para os fins do estabelecido no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, a qual prevê a imposição de sanções pelo descumprimento da função social da propriedade urbana, a única forma de verificar sua aplicação prática é pela via negativa, pela constatação de quando a propriedade não cumpre a função social, para o que há uma sistemática objetiva de aferição estabelecida pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, pelo plano diretor do município de São Paulo e pelo Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro.

Verificamos que a função social da propriedade urbana é estabelecida pelo plano diretor, havendo, então, três situações concretas e objetivas nas quais a propriedade não cumpre a função social: a de não estar edificada, a de não estar sendo utilizada, ou a de estar subutilizada. As sanções pelo não-cumprimento da função social da propriedade urbana também estão especificadas: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; pagamento do IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (artigos 199 a 201 do plano diretor).

(10) Constitui solo urbano não-edificado, terrenos e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup> onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero (artigo 201, par. 1<sup>o</sup>).

(11) Constitui solo urbano não-utilizado todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos nos quais a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel (artigo 201, par. 4<sup>o</sup>).

(12) Solo urbano subutilizado é caracterizado por terrenos e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup> onde o coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para o lote na zona onde se situam, excetuando: (a) os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas os quais não necessitam de edificações para exercer suas finalidades, (b) os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos, e (c) os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município (artigo 201, par. 2<sup>o</sup>).

(13) Conforme estabelece o artigo 80 do Livro XIX, anexo à Lei n. 13.885/2004.

De acordo com o previsto no artigo 13 do plano diretor, para os fins estabelecidos no artigo 182 da Constituição da República, não cumprem a função social da propriedade urbana, por não atender às exigências de ordenação da cidade, terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido. Assim, os comportamentos de proprietários urbanos que pretende reprimir são a permanência de glebas totalmente desocupadas – que podem ser caracterizadas pelas atitudes de não-edificação<sup>10</sup> e/ou de não-utilização<sup>11</sup> – bem como glebas nas quais o coeficiente de aproveitamento não tenha sido atingido – caracterizando o imóvel como subutilizado<sup>12</sup>. Relevante esclarecer que tais conceitos não se confundem, uma vez que pode haver um imóvel não-edificado, mas que esteja sendo utilizado ou ocupado, consoante será a seguir apresentado.

O Clube de Campo não se caracteriza como solo urbano não-utilizado, pois o uso para lazer, recreação, é uma forma de utilização. Além disso, a aplicação desse conceito foi vinculada, pelo plano diretor, ao distrito de localização do imóvel – não sendo o Distrito de Capela do Socorro passível de sua aplicação, conforme o disposto no parágrafo 4<sup>o</sup> do artigo 201 do plano diretor.

Consoante já apresentado, a não-edificação, em terrenos localizados em área de proteção aos mananciais, é estimulada pela legislação, pelo fato de, se assim permanecerem, acabarem por contribuir para a preservação da qualidade ambiental da região. É justamente esse o sentido do disposto no artigo 81 do Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro: “*os terrenos não edificados e/ou subutilizados, desde que não impermeabilizados ou erodidos, cumprem importante função social no campo da produção de água, por contribuir como áreas de recarga de lençol freático*” (grifo nosso).

O clube possui área bem superior a 250 m<sup>2</sup> e seu coeficiente de aproveitamento não é igual a zero, não sendo, portanto, solo urbano não-edificado. Entretanto, mesmo se assim fosse, não haveria qualquer descumprimento da função social da propriedade, posto que a não-edificação, em áreas protegidas, não constitui conduta passível de punição, pelo contrário, é estimulada.

Da mesma forma, o Clube de Campo São Paulo não pode ser caracterizado como solo urbano subutilizado nos termos do parágrafo 2<sup>o</sup> do artigo 201 do plano diretor ora comentado, especialmente pelo fato de, como já mencionado, o uso para recreação ser uma forma de utilização. Ademais, referido dispositivo legal expressamente exclui os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município do conceito de solo urbano subutilizado.

Além disso, o Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro<sup>13</sup> proíbe expressamente a exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios naquela região, corroborando o entendimento que, para aquela localidade, a pretensão do legislador é exatamente que não se edifique, não se construa, não se parcele, de modo a assegurar a capacidade de suporte dos recursos naturais existentes.

Assim, por meio da análise realizada pela via negativa, concluímos: a) o Clube de Campo São Paulo cumpre a função social da propriedade em razão de não ser considerado solo urbano não-utilizado, subutilizado, nem mesmo não-

edificado, nos termos das definições adotadas pelo plano diretor do município de São Paulo; b) os instrumentos-sanção previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal não podem ser aplicados nessa propriedade porque não há previsão legal, além de o Plano Regional da Subprefeitura de Capela do Socorro vedar expressamente.

Diante do exposto, foi possível constatar que os conceitos previstos pela Constituição Federal (parágrafo 4º do artigo 182) e pelo Estatuto da Cidade (artigos 5º a 8º) para punir o não-cumprimento da função social da propriedade urbana somente fazem sentido quando aplicados àqueles imóveis localizados em regiões cujo aproveitamento ou construção são desejados do ponto de vista urbanístico, regiões essas dotadas de infra-estrutura, nas quais a manutenção do imóvel vazio ou subaproveitado deve realmente ser punida pela legislação. A região central do município de São Paulo representa o melhor exemplo dessa situação, dotada de toda a infra-estrutura necessária, com milhares de imóveis desocupados.

Em casos como esse, em que o não-aproveitamento do solo é pretendido e estimulado visando à sua sustentabilidade ambiental, não existe, portanto, uma conduta a penalizar o proprietário pela falta de cumprimento da função social.

De fato, a vocação do imóvel em apreço é justamente a produção de água para abastecimento da região metropolitana de São Paulo. A ocorrência de usos que mantenham o solo com pouca quantidade de construções e edificações, e baixo coeficiente de aproveitamento, constitui condição primordial para que o solo tenha permeabilidade, os corpos d'água sejam protegidos contra poluição e assoreamento, a cobertura vegetal seja mantida, em outras palavras, é essencial para preservação da qualidade ambiental da região.

Além dos comentários acima, temos ainda a considerar que, concretamente, apenas parâmetros urbanísticos integram o conceito da função social da propriedade urbana. Nenhuma das três condutas passíveis de punição levam em consideração a obrigatoriedade de respeito às normas ambientais, não obstante ter sido demonstrado, tanto pelo texto do vigente Código Civil quanto pela doutrina jurídica especializada – a qual vem consolidando a construção da expressão função socioambiental da propriedade –, que o exercício deste direito está definitivamente vinculado à obrigatoriedade de preservação e proteção ambiental.

Assim, um imóvel completamente degradado do ponto de vista ambiental, nos termos da legislação vigente, não pode ser punido por descumprimento da função social, nos termos do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º a 8º do Estatuto da Cidade<sup>14</sup>.

Nesse mesmo sentido, sobre as sanções previstas na constituição e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade para o descumprimento da função social da propriedade urbana, Almeida (2002, p. 50) afirma: “*estão excluídas das sanções previstas no dispositivo em comento as áreas que não cumprem sua função social por outras espécies de desatendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade, v.g., descumprimento do zoneamento de uso.*” Salienta, ainda, não haver previsão constitucional nesse sentido, e tratando-se de medidas limitadoras de direito fundamental (propriedade) não cabe interpretação ampliativa, extensiva (p. 50).

(14) Considerando especialmente o veto sofrido pelo inciso II do parágrafo 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade, o qual retirou a obrigatoriedade de cumprimento da legislação ambiental do conceito de subutilizado.

## CONCLUSÃO

A exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana passou a ser possível com o advento do Estatuto da Cidade. Para essa finalidade, dois subconceitos integram o princípio da função social da propriedade urbana. O conceito positivo se refere aos requisitos para a propriedade cumprir sua função social, o qual abrange aspectos subjetivos e não-mensuráveis. O conceito negativo abrange condutas puníveis pelo legislador, em razão do não-cumprimento da função social da propriedade urbana (manutenção do solo urbano subutilizado, não-utilizado ou não-edificado), critérios estes objetivos, o que possibilita sua aferição prática.

A propriedade escolhida para ser objeto de estudo de caso cumpre sua função social, concretamente, mediante análise feita pela via negativa, em virtude de não ser considerada solo urbano não-utilizado, subutilizado ou não-edificado.

Com relação ao atendimento aos requisitos de natureza ambiental, verificamos que alguns autores<sup>15</sup> denominam função ambiental, outros, função socioambiental, e outros, ainda, entendem estar a função ambiental inserida na função social da propriedade. Entretanto, na prática, a questão ambiental não foi levada em conta no conteúdo das condutas as quais definem o não-cumprimento da função social.

Diante do exposto, verificamos que a disciplina jurídica estabelecida pela Constituição Federal e, conseqüentemente, pelo Estatuto da Cidade para a punição de comportamentos consubstanciados no descumprimento da função social da propriedade urbana, conflita com a sustentabilidade ambiental necessária em certos imóveis e somente faz sentido quando aplicada a propriedades localizadas em regiões cujo aproveitamento e construção são desejados. Em imóveis dotados de interesse ambiental, ao contrário, nos quais há premente necessidade da manutenção do solo urbano subaproveitado, não-edificado, não existem condutas previstas na legislação para punir o não-cumprimento da função social da propriedade urbana.

(15) Apresentados no item Resultados.

pós-  
| 089

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Comentários ao Estatuto da Cidade: artigos 4º a 8º e 21 a 24. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; MEDAUAR, Odete (Coord.) *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 29-82.
- BENJAMIM, Antônio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim de (Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: IBAP, 1998. p. 63-90.
- \_\_\_\_\_. A Proteção do Meio Ambiente e o Direito de Propriedade sob a Perspectiva da Constituição Federal. In: II SEMINÁRIO DE DIREITO AMBIENTAL IMOBILIÁRIO, 1999, São Paulo, *Trabalhos do II Seminário de Direito Ambiental Imobiliário*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado; 2000. p. 68-72.
- BRASIL. *Código Civil: Lei n. 10.406, de 10/01/2002*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Código Civil: Lei n. 3.071, de 01/01/1916*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília (DF), 11 jul. 2001. Seção 1.

CAVEDON, Fernanda de Salles; DIEHL, Francelise Pantoja; SIQUEIRA, Cristina Boccasius; SOUZA, Eliziane Mara de. Função ambiental da propriedade urbana e áreas de preservação permanente: a proteção das águas no ambiente urbano. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, n. 7, 2003, São Paulo. *Trabalhos apresentados no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 173-195.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. *O outro lado do meio ambiente: Uma incursão humanista na questão ambiental*. Campinas: Millenium, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 71-86.

DERANI, Cristiane. Função ambiental da propriedade. *Revista de Direitos Difusos*. São Paulo, v. 3, p. 264-272, 2000.

\_\_\_\_\_. A propriedade na Constituição Federal de 1988 e o conteúdo da função social. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 27, p. 58-69, 2002.

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: caso parque do povo [parecer]. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 702, p. 247-260, 1994.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: Aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: Propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MAGALHÃES, Maria Luiza Faro. Função social da propriedade e meio ambiente: princípios reciclados. In: BENJAMIM, Antônio Herman (Coord.). *Função ambiental: Prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 147-151.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: Doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. Plano diretor e função social da propriedade urbana. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. p. 147-165.

MUKAI, Toshio. Plano diretor no substitutivo ao projeto de Lei n. 5.788, de 1990. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. p. 131-146.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Urban planning* [on-line]. Disponível em: <[www.who.dk/healthy-cities/UrbanHealthTopics/20020116\\_1](http://www.who.dk/healthy-cities/UrbanHealthTopics/20020116_1)>. Acesso em: 15/10/2002.

PINHO, Rui Rebello; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Instituições de direito público e privado: Introdução ao estudo do Direito e noções de ética profissional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 11-25.

SÃO PAULO (cidade). Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano diretor estratégico do município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2002. Suplemento, p. 01-104.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo no município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 06 out. 2004. Suplemento, p. 01-688.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: Promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

**Obs.:**

Artigo extraído da dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2005 perante o Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Carlos Rossin, intitulada “Evolução do conceito de função socioambiental da propriedade urbana entre 1916 e 2004”.

---

**Ana Luiza Silva Spínola Krings**

Advogada (FDSBC). Especialista em direito ambiental (FSP-USP). Mestre em saúde ambiental (FSP-USP). Advogada da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb.

e-mail: [alspinola@usp.br](mailto:alspinola@usp.br)

**Antônio Carlos Rossin**

Engenheiro industrial químico (FEI-PUCSP) e sanitaria (FSP-USP). Mestre e doutor em saúde pública pelo Imperial College da Universidade de Londres. Professor Doutor do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP.

e-mail: [acrossin@usp.br](mailto:acrossin@usp.br)

**Arlindo Philippi Jr.**

Engenheiro civil (UFSC) e sanitaria (FSP-USP). Mestre em saúde pública e doutor em saúde ambiental (FSP-USP). Livre-docente em política e gestão ambiental (FSP-USP). Professor titular do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP, coordenador do Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP.

e-mail: [aphij@usp.br](mailto:aphij@usp.br)