

APLICAÇÃO PRÁTICA DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: ESTUDO DE CASO NA BACIA HIDROGRÁFICA DO GUARAPIRANGA - SP

Ana Luiza Silva Spínola Krings*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Evolução histórica do conceito de função social da propriedade urbana na legislação brasileira; 3. Estudo de caso: Clube de Campo de São Paulo; 4. Discussão; 4.1. Conceito positivo: requisitos para a propriedade cumprir a função social; 4.2. Conceito negativo: requisitos para a propriedade não cumprir a função social; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

1. Introdução

A qualidade ambiental urbana é um item de grande desafio, havendo que se ampliar reflexões e estudos sobre o espaço urbano. A cidade é, por excelência, o ambiente do homem (COIMBRA, 2002). Neste ambiente que são encontrados grandes indicadores de desequilíbrio.

A criação de ambientes saudáveis, finalidade última do planejamento urbano, está intimamente vinculada com a qualidade de vida dos habitantes de uma cidade.

A 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde realizada em 1986 na cidade de Ottawa, Canadá, firmou a promoção da saúde como um paradigma de saúde pública. *A saúde deixa de ser a ausência de doença e passa também a estar intimamente vinculada ao meio ambiente e à qualidade de vida* (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 1996, grifo nosso).

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.

* Mestre em Saúde Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em "Direito do Consumidor, Direito Ambiental e Ações Coletivas" pela Escola Superior de Advocacia de São Paulo. Especialista em "Direito Ambiental" pela Faculdade de Saúde Pública da USP / Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo no ano de 1998. Advogada responsável pela Divisão de Assuntos Administrativos do Departamento Jurídico da CETESB.

Por sua vez, o 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.

Este direito de propriedade, que a 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”.

Derani (2002) atesta que o uso da propriedade urbana refletirá de forma objetiva na qualidade de vida dos habitantes de determinada cidade, de modo que essa propriedade será assegurada desde que cumpra sua função social.

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*.

O novo Código Civil, vigente a partir de 2003, inseriu *variáveis ambientais* ao direito de propriedade. De fato, muitos autores referem-se ao tema sob a denominação de “função ambiental da propriedade” ou “função socioambiental da propriedade”.

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

Segundo Dallari (2003), na prática, o princípio *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.

No mesmo sentido Benjamin (1998, p. 70, grifos nosso) 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 (...).”

Mukai (2001, p. 132, grifo nosso) afirma que “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*”.

Na opinião de Leal (1998, p. 117, grifo nosso), “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...*”.

A busca dos critérios acima citados por Leal para a melhor interpretação do termo “função social da propriedade”¹ 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, verificar se esta função social abrange a proteção ambiental, e se existem fundamentos, teórico e jurídico, para o novo conceito da função socioambiental da propriedade.

O presente estudo é descritivo, com base em pesquisa exploratória, realizada em 2 etapas: pesquisa bibliográfica e documental; e estudo de caso². As principais normas utilizadas como referencial foram a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei municipal nº 13.430/2002), a Lei municipal nº 13.885/2004, o Código Civil de 1916 e o novo Código Civil.

2. Evolução histórica do conceito de função social da propriedade urbana na legislação brasileira

O conteúdo do direito de propriedade foi definido, ao longo da história, de maneiras às vezes coincidentes, às vezes diferentes e em cada momento. É possível afirmar que a noção de propriedade definiu-se no sentido do individual para o social. Tal fato deve-se sobretudo à progressiva incorporação do princípio da função social da propriedade nos ordenamentos jurídicos de diversos países (MATTOS, 2003, p. 42).

As *Constituições de 1824* e a de *1891* garantiram o direito de propriedade em toda sua plenitude, silenciando a respeito da obediência aos interesses sociais da coletividade.

a) 1916 - Código Civil: sobre a prevalência do direito individual e absoluto do direito de propriedade

O Código Napoleônico de 1804 foi o grande inspirador da noção de direito de propriedade individualista e absolutista acolhida pelo Código Civil brasileiro de 1916. Importante lembrar que o antigo Código é reflexo de um momento histórico em que se vivia à época. Sua elaboração se deu no contexto da Constituição de 1891, a qual, como visto, garantia o direito de propriedade em toda sua plenitude. A grande preocupação do

¹ 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, intitulada “Evolução do conceito de função socioambiental da propriedade urbana entre 1916 e 2004”.

² Doravante as expressões “função social da propriedade”, “função social da propriedade urbana” e “função socioambiental da propriedade” serão escritas sem aspas para melhor fluidez da leitura.

legislador era basicamente com os problemas relativos ao mau uso da propriedade em relação ao direito de vizinhança, individualmente considerado. O artigo 527 conferia ao domínio a presunção de exclusivo e ilimitado.

Influenciada pela Constituição alemã de Weimar de 1919, a *Constituição de 1934* trouxe em seu texto a preocupação com o interesse coletivo. Ao mesmo tempo em que garantiu o direito de propriedade, dispôs que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar (art. 113, item 17). Referido texto representou grande inovação perante a legislação pátria.

Fernandes (2004) confirma que o processo político, ideológico e social de tentativa de materialização da função social da propriedade começou no Brasil na década de 1930, mais precisamente em 1934, com a inserção da noção de função social da propriedade na Constituição.

A *Constituição de 1937* assegurou o direito de propriedade dispondo que seu conteúdo e limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício (art. 122, par. 14). A *Constituição de 1946* garantiu o direito de propriedade condicionando seu uso ao bem-estar social (art. 147).

A *Constituição de 1967* trouxe, pela primeira vez, a expressão função social da propriedade. Inovou no sentido de tê-la incluído dentre os princípios fundamentais da ordem econômica e social, no artigo 157, III, mantida *ipsis litteris* pela *Constituição de 1969* (Emenda Constitucional 01/69), no artigo 160 (MALUF, 1997).

b) 1988 - Constituição Federal: sobre a exigência de a propriedade atender sua função social

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao direito de propriedade o *status* de direito fundamental. Ao mesmo tempo em que garantiu o direito de propriedade, vinculou seu exercício ao cumprimento de uma função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII). Nos termos do artigo 170, constituem princípios da ordem econômica a propriedade privada (inc. II), bem como a função social da propriedade (inc. III).

Silva (2001) afirma que, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado.

Nas palavras de Mattos (2003), com a Constituição de 1988, um novo regime jurídico é conferido à propriedade urbana. Além de reafirmar o princípio da função social previsto desde 1934, a Carta vigente *definiu de maneira muito mais contundente a sua aplicação*, assim como estabeleceu *sanções para o caso de descumprimento*.

O texto constitucional delineou os contornos do princípio da função social da propriedade urbana, dispondo no parágrafo 2º do artigo 182 que *“a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da*

cidade expressas no plano diretor". Estabeleceu no parágrafo 4º do mesmo artigo a possibilidade de o Poder Público municipal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, mediante circunstâncias que estabelece, seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Almeida (2002, grifo nosso) aduz que as sanções previstas no parágrafo 4º do artigo 182 incidem caso a propriedade urbana não seja aproveitada do modo exigido pelo plano diretor, ou seja, *caso a propriedade urbana não cumpra sua função social*.

Com efeito, Saule Junior (2001, grifo nosso) salienta que essa norma constitucional (art. 182, par. 4º) permite a aplicação dos instrumentos em *situações nas quais a propriedade urbana não atende à sua função social: a de não estar edificada, a de estar subutilizada, ou a de não estar sendo utilizada*.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade tornara-se um princípio da ordem econômica, um direito fundamental, uma cláusula pétrea.

Derani (2002, p. 59) equipara o princípio da função social da propriedade a um encargo ao proprietário consistente em deveres e responsabilidades perante a sociedade: "o ônus imposto sobre o sujeito proprietário significa que sua atuação deve trazer um resultado vantajoso para a sociedade, a fim de que este poder individualizado seja reconhecido legalmente".

Nas palavras de Silva (2000, p. 72) "a inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza".

Rodrigues (1999) atesta que, se nem no direito Romano se admitia a idéia de um uso anti-social do domínio, hoje tal noção é inconcebível, principalmente em um país como o nosso, cujas várias Constituições de há muito proclamam que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

Grau (1994) observa que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercer seu direito em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem, significando que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos.

Imprescindível ressaltar que, *até então, não se falava em aplicação prática da função social da propriedade* a qual caracterizava-se como um *princípio constitucional*, um ideal a ser atingido. Os comentários da doutrina especializada permanecem sempre no sentido de não ser mais o direito de propriedade aquele absoluto, ilimitado de outrora, todavia, ainda não havia sinais da necessidade da *aplicação e verificação concreta do conteúdo da função social* da propriedade urbana. Pelo contrário, existia até certa dificuldade em definir os limites concretos deste conceito, o que, em razão disso mesmo, tornou o princípio inaplicável, sem produzir qualquer efetividade.

c) 2001 – Estatuto da Cidade: sobre a possibilidade da aplicação prática da função social da propriedade

O regulamento do capítulo da Política Urbana do texto constitucional ocorreu com a aprovação, em 2001, da Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que constituiu a Política Nacional Urbana e traz importantes mudanças no direito de propriedade.

O Estatuto da Cidade constituiu norma geral (nos termos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, combinado com o inciso I do artigo 3º do Estatuto) que, segundo Silva (2000), estabelecem princípios e diretrizes para ação legislativa da União, Estados e municípios, aplicando-se indiscriminadamente a todo território nacional. Apresenta também uma série de instrumentos por meio dos quais os gestores públicos deverão ordenar e concretizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, 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 art. 1º).

Em comparação com o estabelecido na Constituição Federal de 1988, *o Estatuto da Cidade ampliou ainda mais o conceito de função social da propriedade urbana*: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à *qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (art. 39, grifo nosso).

Ribeiro (2003, p. 14, grifo nosso) salienta que “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”.

Nas palavras de Séguin (2002, p. 85, grifo nosso) 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”. No mesmo sentido, Derani (2002, p. 66, grifo nosso) comenta que “*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”.

Nos termos do 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” (art. 5º, par. 1º, inc. I), sendo que 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 5 do Estatuto, que também considerava *subutilizado* o imóvel *utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental*.

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 utilização³ compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Milaré (2004) ensina que o Estatuto da Cidade é a lei federal referida no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, mediante a qual será executada a hipoteca social da propriedade urbana. Seus artigos 5º a 8º regulam as formas que o município tem para compelir o uso conforme da propriedade urbana.

Com relação ao conteúdo do conceito da função social da propriedade urbana, na opinião de Mattos (2003), o artigo 182 da Constituição Federal deixou-o em aberto, para preenchimento de acordo com as peculiaridades de cada localidade urbana. Cavedon *et al* (2003) confirmam que a fixação do conteúdo da função social e ambiental da propriedade urbana fica a cargo do município, pois a este cabe a elaboração e execução do plano diretor.

d) 2002 – Código Civil: sobre a exigência de a propriedade atender uma finalidade social e ambiental

O novo Código Civil demonstrou clara preocupação com a finalidade social e ambiental da propriedade, estabelecendo que seu exercício deve ocorrer 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 (art. 1.228, par. 1º).

Cumprir destacar a evolução contida no novo Código, que estabeleceu expressamente que o direito de propriedade *deverá* ser exercido em conformidade com as finalidades sociais, “introduzindo, nestes termos, a função social no âmbito do Direito Civil” (Chemieris, 2002, p. 60).

A “utilização compulsória” não estava prevista na Constituição Federal de 1988, entretanto, por *ser uma conduta menos isiva que o parcelamento e a edificação*, entendemos que não constitui uma ampliação legislativa que possa gerar conflitos.

³De certo, a utilização compulsória do imóvel representa *medida menos gravosa ao particular*, em comparação às demais.

⁴no sentido, SAULE JUNIOR (2001), PFEIFFER (2003).

A doutrina especializada já tinha o mesmo entendimento que, na verdade, foi apenas reafirmado pelo novo Código. Vejamos.

Segundo Milaré (2004, grifo nosso), a *função ambiental* foi contemplada como elemento marcante do direito de propriedade no novo Código Civil. Derani (2002, p. 66) ressalta que “a propriedade protegida pelo direito é aquela em que se desenvolve uma relação de produção sustentável, social e ambientalmente”.

Benjamim (1998, p. 72, grifo nosso) noticia que “a propriedade privada, nos moldes da Lei Maior vigente, abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma *ordem pública ambiental ...*” (p. 72).

Na opinião de Magalhães (1993, grifo nosso) a *função socioambiental da propriedade seria uma reciclagem do conceito de função social*, cujo conteúdo foi ampliado para atender os objetivos de caráter ambiental.

Cavedon *et al* (2003, grifo nosso) 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.

Milaré (2004, grifo nosso) elege a *função socioambiental da propriedade* com um dos princípios fundamentais do direito do ambiente.

Nesse sentido, Benjamim (2000, p. 70, grifo nosso) 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”*.

Derani (2000, p. 269, grifo nosso) ensina que também o detentor de recursos naturais deve atender a “*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”.

Leuzinger (2002, grifo nosso) 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.

Grau (1994, p. 250) salienta que a proteção ambiental integra o conceito e o próprio conteúdo da função social da propriedade. “O debate que, no regime Constitucional anterior, nutria-se em torno da possibilidade de integrar-se a proteção ambiental no âmbito da função social da propriedade resulta agora superado”.

Fernandes (2004, grifo nosso) relata que a própria Constituição de 1988 simbolizou o *marco constitucional da função socioambiental da propriedade* e da cidade.

Desta forma, 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, obrigatoriamente, ao respeito das normas ambientais, ao menos teoricamente.

3. Estudo de caso: Clube de Campo São Paulo

A propriedade urbana estudada é o Clube de Campo São Paulo⁴ situado no 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 nº 100.000/00⁵, a fundação do Clube ocorreu em 1937 e, atualmente, possui área de terreno de 1.166.040,00 m², sendo sua ocupação destinada ao esporte e recreação. 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.

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

Especificamente no tocante ao tema objeto do estudo, o artigo 3º, inciso II da norma em comento cita que a função social da propriedade urbana é definida pelo plano diretor, além de constituir um princípio regente do mesmo plano (art. 7, inc. IV).

O conceito de função social da propriedade urbana está definido, de forma subjetiva, no artigo 11 da norma: “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, no mínimo, os seguintes requisitos* (grifos nossos): 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”.

⁴ Endereço: Praça Rockford, 28, Capela do Socorro – SP – CEP: 04826-410.

⁵ Processo administrativo em trâmite na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, nº 100000/00, referente ao licenciamento ambiental do Clube de Campo São Paulo.

Nos moldes do artigo 12, *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 sítios históricos, dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de abastecimento de água do Município; recuperação de áreas degradadas; acesso à moradia digna; promoção e o desenvolvimento de um sistema de transporte coletivo não-poluinte; 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 aproveitamento⁶ mínimo não tenha sido atingido* (grifo nosso)....”.

Os *instrumentos indutores da função 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 devem estar expressamente fixadas no plano diretor.

No município em estudo, estas áreas foram definidas no art. 201, sendo que a região onde se localiza o Clube não foi abrangida. Além destas, 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 propriedade⁷. Em razão de sua localização, o Clube está sujeito também às normas previstas no plano regional da subprefeitura de Socorro⁸, adiante comentado.

4. Discussão

Mediante breve leitura de normas disciplinadoras da função social da propriedade urbana, torna-se ainda mais evidente a importância do 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 no parágrafo 4º da Constituição Federal, 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 mencionados no artigo 11 do plano diretor do município de São Paulo, por exemplo? Em outras palavras, como será aferido (qual método será utilizado) para sabermos se, na prática, determinada propriedade cumpre sua função social?

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 do Socorro estabelece o valor máximo de 0,30 (30%) para os lotes inseridos na zona ao qual ele pertence (ZLT).

⁷ Consoante estabelecem o par. 5º do artigo 201 do plano diretor e o artigo 49 da Lei nº 13.885/2004.

⁸ Que constitui o anexo XIX – Livro XIX da Parte II da referida Lei municipal (SP) nº 13.885/04.

A par do fato de a propriedade ter que atender os requisitos do plano diretor, verificamos que o Estatuto da Cidade 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 aplicação prática da função social da propriedade urbana.

De fato, Moreira (2001, p. 157, grifo nosso) visualiza a dificuldade 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, grifo nosso) 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.”*

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 sub-conceitos - que se complementam - relativos à função social da propriedade* (dois métodos de análise que serão detalhados a seguir): i) um *conceito positivo* (análise pela via positiva), para quando a propriedade *cumpra* sua função, 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; ii) um *conceito negativo* (análise pela via negativa), para quando a propriedade *não cumpre* a função social, que abrange aspectos *objetivos*, havendo, nestes casos, possibilidade de imposição de sanções por parte do Poder Público.

4.1. Conceito positivo: requisitos para a propriedade cumprir a função social

Com relação ao *conceito positivo*, a Constituição Federal estabelece que a função social é cumprida quando atende o plano diretor, sendo que, 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, *entre os quais, para efeitos deste estudo, será analisado apenas o aspecto ambiental*.

O plano enfatizou a importância da questão ambiental no âmbito do cumprimento da função social da propriedade (art. 11, inc. III), sendo que a política de desen-

volvimento urbano e ambiental relativa a Socorro está 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 observamos no processo administrativo SMA nº 100.000/00. Destacamos, a título exemplificativo, algumas características da propriedade: i) 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; ii) a maioria da área é permeável, assegurando o equilíbrio ecológico da região e contribuindo para a produção de água; iii) a proteção dos taludes bem como locais potencialmente erodíveis possuem com cobertura vegetal de forma a impedir a erosão e o assoreamento; iv) o esgoto gerado é destinado à SABESP e os resíduos sólidos são removidos pelo serviço público municipal; v) 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 inserido na zona de lazer e turismo (“ZLT”), a qual é destinada ao uso de lazer, turismo e atividades correlatas, vinculados à preservação da natureza, com *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 e que mantenham o solo subutilizado, com baixo coeficiente de aproveitamento são estimulados nestas áreas. A área construída do Clube corresponde a 4,02%⁹ da área total do terreno, o que indica o *reduzido aproveitamento do solo, em conformidade com o pretendido pela legislação*.

Entendemos, desta forma, que *o uso do solo desenvolvido no Clube de Campo São Paulo é compatível com preservação ambiental e especialmente do manancial*, pelas razões acima apresentadas, sendo consideradas *adequadas* às condições de ocupação no entorno da empresa Guarapiranga, conforme requerido pelo plano regional do Socorro.

Diante do exposto, por meio da análise realizada pela via positiva, concluimos que: i) considerando que apenas a questão ambiental foi analisada, é possível que o Clube de Campo São Paulo cumpra sua função social, ou seja, há indícios de cumprimento da função social ou socioambiental da propriedade; *ii)* 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 respectivo plano diretor como justiça social, qualidade de vida, compatibilidade com a infraestrutura e equipamentos existentes, bem-estar e saúde de seus usuários e vizinhos, devem ainda ser avaliadas; *iii)* 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.

⁹ Área construída: 46.920,01 m² e área de terreno: 1.166.040,00 m².

Entendemos 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 na medida em 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 legislações afetas ao assunto*, assim como auxiliar a própria *aplicação da lei ao caso concreto*, pelo Poder Judiciário, em caso de lacunas ou dúvidas quanto a sua interpretação.

4.2. Conceito negativo: requisitos para a propriedade não cumprir a função social

Para os fins do estabelecido no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal, que 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 do Socorro.

Verificamos que a função social da propriedade urbana é estabelecida pelo plano diretor local, havendo, então, *3 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 tempo¹⁰; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 199 a 201 do plano diretor).

De acordo com o previsto no artigo 13 do plano, para os fins estabelecidos no artigo 182 da Constituição da República, *não cumprem a função social da propriedade urbana*, 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*¹¹ e/ou de *não utilização*¹² - bem como glebas onde o coeficiente de aproveitamento não tenha sido atingido - caracterizando o imóvel como *subutilizado*¹³.

¹⁰ A Lei Orgânica do município de São Paulo (1990) já previa a instituição do IPTU Progressivo “de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade” (art. 133, par. 1º).

¹¹ Constitui *solo urbano não edificado*, terrenos e glebas com área superior a 250 m² onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero (art. 201, par. 1º)

¹² Constitui *solo urbano não utilizado* todo tipo de edificação nos distritos da Sê, República, Bom Retiro (...) que tenham, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel (art. 201, par. 4º).

¹³ *Solo urbano subutilizado* é caracterizado por terrenos e glebas com área superior a 250 m² onde o coeficiente de aproveitamento não atinja o mínimo definido para o lote na zona onde se situam, excetuando: (i) os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades, (ii) os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos, e (iii) os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes do Município (art. 201, par. 2º).

O Clube de Campo não se caracteriza como *solo urbano não utilizado*, já que esta conduta foi vinculada, pelo plano diretor, à localização do imóvel - não sendo o distrito onde se localiza o Clube de Campo São Paulo objeto de aplicação deste conceito. Com relação às definições de solo urbano não edificado ou subutilizado, o Clube de Campo encontra-se em uma situação *peculiar*.

Consoante já apresentado, tanto a *não edificação*, como a *subutilização de terrenos localizados em área de proteção aos mananciais* são *estimuladas pela legislação*, pelo fato de, se assim permanecerem, acabam 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 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 contribuírem como áreas de recarga de lençol freático”.

Assim, o Clube possui área bem superior a 250 m² e seu coeficiente de aproveitamento não é igual a zero, não sendo, portanto, *solo urbano não edificado*. Entretanto, *mesmo que 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 *pode ser caracterizado como solo urbano subutilizado* em razão de ter área superior a 250 m² e de possuir, consoante já explicitado, coeficiente de aproveitamento *extremamente reduzido*. Todavia, tal conduta *também não caracteriza descumprimento da função social* para os imóveis integrantes do sistema de áreas verdes do município, cuja *subutilização também é estimulada*.

Além disso, o *plano regional do Socorro*¹⁴ *proibe expressamente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*, corroborando o entendimento de que, para aquela região, a pretensão é exatamente que não se edifique, não se construa, não se parcele, e que a utilização ocorra de forma menos intensa possível, de modo a assegurar a capacidade de suporte dos recursos naturais existentes (condutas estas justamente contrárias àquelas estimuladas pela Constituição Federal). Objetiva-se, assim, a subutilização da área, em razão de sua vocação de proteção e preservação ambiental, o que, como já explanado, entendemos correto.

Assim, por meio da análise realizada pela via negativa, concluímos que: i) o Clube de Campo São Paulo cumpre a função social da propriedade em razão de não ser considerado solo urbano não utilizado, assim como pelo fato de não serem puníveis, em função da região em que está localizado, as condutas consubstanciadas na manutenção do solo urbano *não edificado e/ou subutilizado*, nos termos das definições adotadas pelo plano diretor do município de São Paulo; *ii) os instrumentos-sanção previstos no parágrafo 4º*

¹⁴ Conforme estabelece o artigo 80 do Livro XIX, anexo à Lei nº 13.885/2004.

do artigo 182 da Constituição Federal não podem ser aplicados nesta propriedade porque não há previsão legal, além de o plano regional de Socorro vedar expressamente.

Diante do exposto, entendemos que os conceitos utilizados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade para punir condutas anti-sociais praticadas por proprietários urbanos devem ser *criticados*. Em casos como este, *contrariamente ao estabelecido pela Constituição Federal*, tanto a subutilização do imóvel, como sua não edificação constituem comportamentos pretendidos e corretamente estimulados em razão da importância ambiental do imóvel, *não existindo, portanto, uma conduta que penalize o proprietário pela falta de cumprimento da função social*, o que não aconteceria se o imóvel estivesse localizado, por exemplo, na região central do município, onde a subutilização, por óbvio, deve ser combatida.

Neste sentido, a disciplina jurídica estabelecida pela Constituição Federal para o cumprimento da função social da propriedade urbana somente faz sentido quando aplicada a imóveis localizados em regiões cuja utilização ou construção são desejadas do ponto de vista urbanístico, dotadas de infra-estrutura, com total possibilidade de aproveitamento, 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 desta situação, dotada de infra-estrutura, mas com milhares de imóveis desocupados.

Entretanto, a Carta Federal e, conseqüentemente, o Estatuto da Cidade, *punem indistintamente imóveis que devem ser utilizados e aproveitados* (e que não são, como acima relatado) e *imóveis que não devem* (por serem de enorme importância para o equilíbrio ecológico de determinada região).

De fato, a vocação do imóvel em apreço é justamente a produção de água e manutenção de uma área de manancial da região metropolitana de São Paulo, a qual deve ter o mínimo uso possível. A ocorrência de usos que mantenham o solo subutilizado, com pouca quantidade de construções e edificações, baixo coeficiente de aproveitamento constitui condição primordial para que o solo tenha permeabilidade, os corpos d'água sejam protegidos contra o assoreamento, a cobertura vegetal seja mantida, em outras palavras, é essencial para preservação da qualidade ambiental da região. Tanto a não edificação como a subutilização, *condutas punidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, são corretamente estimuladas pela legislação local*, consoante refletido no artigo 81 do plano regional da subprefeitura de Socorro, acima comentado.

Além dos comentários acima, temos ainda a considerar que, lamentavelmente, *apenas parâmetros urbanísticos integram este conceito* tão importante que é a função social da propriedade urbana. Nenhuma das três condutas passíveis de punição levam em consideração a necessidade de respeito às normas ambientais, não obstante ter sido constatado neste estudo que o exercício do direito de propriedade está definitivamente vinculado à obrigatoriedade de preservação e proteção ambiental, para o que foram demonstrados os fundamentos teóricos e jurídicos.

Assim, um imóvel completamente degradado do ponto de vista ambiental, nos termos da legislação vigente, não pode ser punido por descumprimento da função social. Se, eventualmente, o Clube de Campo São Paulo gerasse poluição da água, ar ou solo, lançasse efluentes sem tratamento no reservatório Guarapiranga, ou mesmo se desmatasse sua extensa área verde, não estaria descumprindo sua função social, conclusão esta totalmente ilógica, na medida em que a degradação do meio ambiente viola os interesses de toda a sociedade.

Ousamos, então, *discordar do veto* sofrido pelo inciso II do parágrafo 1º do artigo 5º do Estatuto da Cidade anteriormente mencionado, o qual retirou a obrigatoriedade de cumprimento da legislação ambiental do conceito de *subutilizado*. Como exaustivamente exposto neste estudo, *a proteção ambiental está definitivamente inserida no conceito de função social*, sendo certo que o desrespeito às normas ambientais *deve, com toda segurança, ser considerado como uso anti-social da propriedade*.

Por fim, com relação aos *limites*¹⁵ do princípio em comento observamos que, no tocante ao conceito negativo, estes limites são precisos e restritos às três condutas ou comportamentos puníveis pelo não cumprimento da função social da propriedade (manutenção do solo urbano não utilizado, não edificado ou subutilizado), não havendo qualquer possibilidade de ampliação pelos gestores públicos municipais (como, por exemplo considerar “solo urbano contaminado” uma quarta espécie de descumprimento da função social). Já com relação ao conceito positivo, há plena flexibilidade no sentido de abranger outras questões relevantes que não os índices de uso do solo, a exemplo do que fez o município de São Paulo.

O *conteúdo*¹⁶ referente ao conceito negativo estará vinculado *apenas* a parâmetros de aproveitamento do solo, excluídas, por exemplo, matérias que tratem de proteção ambiental (como, por exemplo, considerar solo urbano subutilizado, aquele que esteja em desconformidade com algum aspecto da legislação ambiental). Já o conceito positivo, mais flexível, pode abranger questões diversas, porém sempre de caráter socialmente relevantes.

Vale, ainda, lembrar, que tanto o conteúdo quanto os limites da função social da propriedade urbana deverão, obrigatoriamente, estar disciplinados no plano diretor, variando conforme as peculiaridades de cada município, porém, sendo sempre restritos na forma acima comentada.

5. Conclusão

A aplicação prática do princípio da função social da propriedade urbana passou a ser possível com o advento do Estatuto da Cidade.

¹⁵ Entendemos como limites: quais condutas ou comportamentos praticados pelos proprietários urbanos representam o não cumprimento da função social?

¹⁶ Entendemos como conteúdo: que matéria ou assunto cada uma das condutas pode abranger?

Para esta finalidade, *dois sub-conceitos integram o princípio da função social da propriedade urbana*. O conceito positivo refere-se 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 razão de não violar os índices urbanísticos relativos ao aproveitamento do solo.

Alguns autores denominam função ambiental, outros, função socioambiental, e outros, ainda, entendem estar a função ambiental inserida na função social da propriedade. Não obstante, entendemos que a expressão *função socioambiental da propriedade urbana*, além de causar um benéfico impacto aos leitores, operadores e destinatários da norma, deixa cristalino que a questão ambiental está definitivamente inserida na essência do direito da propriedade urbana.

O vigente Código Civil consolidou a função socioambiental da propriedade, já consagrada pela doutrina moderna. Observamos relevante e extenso *fundamento teórico* especialmente nas obras editadas após o ano 2000. Os *fundamentos legais* da função socioambiental da propriedade estão devidamente consubstanciados nos seguintes diplomas legais: o art. 225 da Constituição Federal, o parágrafo único do art. 1.228 do novo Código Civil, bem como os princípios e diretrizes de proteção ambiental previstos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, na prática, a questão ambiental não foi levada em conta na definição das condutas que definem o não cumprimento da função social. *As condutas puníveis pela legislação aplicável não abrangem em seu conteúdo a proteção ambiental*.

Diante do exposto, entendemos que a disciplina jurídica estabelecida pela Constituição Federal e, conseqüentemente, pelo Estatuto da Cidade para *punição de comportamentos consubstanciados no descumprimento da função social da propriedade urbana somente faz sentido quando aplicada a imóveis localizados em regiões cuja utilização e construção são desejadas*. Em regiões ou imóveis com *relevante interesse ambiental*, ao contrário, onde há premente necessidade da manutenção do solo urbano subutilizado e não edificado, *não existem condutas previstas na legislação para punir o não cumprimento da função social da propriedade urbana*.

6. 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 nº 10.257, de 10.07.2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

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.

_____. In: *II Seminário de Direito Ambiental Imobiliário*; 1999; São Paulo – Brasil. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado; 2000. [Palestra no Painel I - A Proteção do Meio Ambiente e o Direito de Propriedade sob a Perspectiva da Constituição Federal].

BRASIL. *Código Civil: Lei nº 10.406, de 10/01/2002*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. *Código Civil: Lei nº 3.071, de 01/01/1916*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *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: 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2003, São Paulo. *Teses apresentadas no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

CHEMERIS, Ivan Ramon. *A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

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

CUNHA, Alexandre Sanches (compilador). *Todas as constituições brasileiras*. Campinas: Bookseller, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição Federal de 1988 e o conteúdo da função social. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 27, 2002.

_____. Função ambiental da propriedade. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, n. 3, 2000.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade e o registro de imóveis: novos instrumentos jurídicos. *Boletim Eletrônico IRIB/ANOREG*, São Paulo, n. 1167, jun. 2004 [on line].

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: caso parque do povo [parecer]. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 702, 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.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Saraiva, 1997.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª 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.

MUKAI, Tohio. Plano diretor no substitutivo ao projeto de lei nº 5.788, de 1990. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

Organização Mundial da Saúde. *Urban planning* [on line]. Disponível em <www.who.dk/healthy-cities/UrbanHealthTopics/20020116_1>. Acesso em: 15/10/2002.

_____. Divisão de Promoção da Saúde. *Promoção da saúde: Carta de Ottawa, Declaração de Adelaide, Sundsvall e Santa Fé de Bogotá*. Trad. de Luis Eduardo Fonseca. Brasília (DF): Ministério da Saúde, 1996.

PFEIFFER, Maria da Conceição Maranhão. A Regulamentação dos instrumentos urbanísticos da edificação, parcelamento e utilização compulsórios, em face do direito de propriedade. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, n. 17, 2003.

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.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

São Paulo (município). Lei nº 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.

São Paulo (município). Lei nº 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.

SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Polis, 2001.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.