

# FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA<sup>1</sup>



*Mayla Mey Friedriszik Octaviano\**

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 Direito de propriedade. 3 Função social da propriedade. 4 A Constituição Federal de 1988 e a função social da propriedade urbana. 5 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. 6 Função socioambiental da propriedade urbana. 7 Conclusão.

**Palavras-chave:** Função socioambiental - Propriedade urbana.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo analisar a magnitude do princípio da função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, elucidando seus reflexos no direito de propriedade urbana, como meio de promoção de valores ambientais e sociais.

Primeiramente, procedeu-se à delimitação conceitual do direito de propriedade, alçando a análise de sua natureza jurídica, para, por fim, destacar a disciplina constitucional do direito de propriedade no Brasil, em cotejo com os anseios sociais e coletivos que permeiam a sociedade brasileira.

A partir dessas noções, introduziu-se a concepção de função social da propriedade, ligando sua origem ao constitucionalismo social do início do século XX. Pôs-se em relevo o alcance do princípio sobre o direito de propriedade e as mudanças operadas neste quanto aos direitos e deveres do *dominus*.

Após uma visão genérica do princípio da função social da propriedade, este foi trazido para um enfoque específico em relação à propriedade urbana, segundo uma ótica constitucional, considerando que as

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado como resultado da integração entre o Programa de Mestrado e o curso de Graduação de Direito da UEM.

\* Orientadora Professora Sônia Letícia de Mello Cardoso.

idades brasileiras atualmente abrigam mais de 80% da população (Censo IBGE 2000).

A seguir, ampliou-se a abordagem constitucional para uma análise sistêmica, tendo em vista a inserção de valores ambientais. Destacou-se o papel da Constituição Federal ao inaugurar uma disciplina holística do direito ambiental no ordenamento pátrio.

Com base nas considerações expendidas, propôs-se a releitura do princípio da função social da propriedade urbana, a partir de uma concepção mais integrativa, suscetível à interpenetração de valores ambientais e sociais, preferindo-se a designação de *princípio da função socioambiental da propriedade urbana*.

## 2 DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade é considerado o mais importante dos direitos das coisas e o mais amplo dos direitos subjetivos, erigido ao centro do sistema jurídico privado.

Não há unanimidade entre os juristas quanto a definição de direito de propriedade, variando de acordo com os critérios empregados.

Consoante parecer de Moreira Alves<sup>2</sup>, o grande problema para a conceituação do direito de propriedade reside, “com relação ao direito vigente em cada país, na dificuldade de se resumirem, numa definição, ao múltiplos poderes do proprietário”.

Com efeito, torna-se relevante diferenciar *propriedade* de *direito de propriedade*. O primeiro é um conceito metajurídico, utilizado para expressar o que pertence a algo ou alguém. É um termo genérico que pode ser empregado, por exemplo, para referir-se à propriedade tanto em um país comunista como em um país capitalista. Já o termo direito de propriedade, que mais propriamente interessa ao direito, somente pode ser entendido quando inserido a um determinado ordenamento jurídico em um dado momento histórico<sup>3</sup>. Isto porque são as leis vigentes em um determinado espaço territorial que vão dar a dimensão do direito de propriedade.

---

<sup>2</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1, p. 281.

<sup>3</sup> Nesse sentido, magistralmente explica a Prof. Lúcia Valle Figuelredo que “o conceito de propriedade pode ser econômico-social, metajurídico, ou partir de qualquer enfoque pessoal que se lhe queira atribuir. Entretanto, o direito de propriedade é traçado pelo ordenamento constitucional vigente, que o denota, e cuja conotação será dada pelas normas infraconstitucionais, a par das interpretações jurisprudencial e doutrinária que, não desbordando da ‘moldura’, irão, paulatinamente, enriquecendo-lhe o conteúdo.” (*Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, p. 4).

No direito romano, as faculdades de usar, fruir e dispor da coisa eram os principais atributos do *dominium*<sup>4</sup>, mas não os únicos, a permitir a configuração do instituto. O direito de propriedade era visto como um poder jurídico, geral e potencialmente absoluto, de uma pessoa sobre uma coisa corpórea<sup>5</sup>.

Para os juristas clássicos a propriedade era a “possibilidade de exercer um poder sobre uma coisa, de acordo com a vontade do titular, respeitadas as leis e os direitos de terceiros”<sup>6</sup>. Esta atuação da vontade do proprietário em relação à sua propriedade é enfatizada pelos pandectistas alemães que entendiam ser a propriedade caracterizada pela identificação da vontade do titular com o destino dado ao objeto (*Willensmacht*)<sup>7</sup>.

A partir do século XVIII, a escola do direito natural passa a investigar os fundamentos do direito de propriedade e a demandar a formulação de conceitos que o definam com maior clareza e precisão. Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão preconiza um direito de propriedade cujo exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos. Era necessário estabelecer com precisão os direitos do proprietário<sup>8</sup>. Nesta tarefa, preciosa foi a contribuição do direito romano, servindo de fonte à codificação do *ius civilis*.

O Código de Napoleão atribuiu um caráter extremamente individualista ao instituto da propriedade, consagrando-o da forma mais absoluta em seu artigo 544: “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”.

Também o direito pátrio lançou mão do direito romano para estabelecer as prerrogativas do proprietário, valendo-se da formulação do *ius utendi*, *ius fruendi*, *ius abutendi* e *ius vindicatio*. Herança jurídica robustecida no artigo 524 do Código Civil brasileiro de 1916, o qual dispõe:

<sup>4</sup> Porquanto os romanos concebiam o *dominium* como “*ius utendi, fruendi et abutendi*”, surge certa discussão a saber se *dominium* e *proprietas* são termos sinônimos. Esclarece o jurista Antônio de Pádua Ferraz Nogueira que, em verdade, a expressão “domínio” tem conotação subjetiva, representando o poder do titular sobre a coisa, enquanto que o termo “propriedade” expressa uma concepção econômico-jurídica, destacando a relação entre a coisa e a pessoa. (NOGUEIRA, Antônio de Pádua Ferraz. *Desapropriação e urbanismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p.7).

<sup>5</sup> CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de direito romano*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 169.

<sup>6</sup> NUNES, Antônio de Pádua. *Nascentes e águas comuns*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 1.

<sup>7</sup> A Teoria Pandectista da vontade foi contraposta pela Teoria do Interesse Protegido, travando-se a polémica entre Savigny e Jhering quanto aos direitos subjetivos, defendendo respectivamente uma e outra teoria (KLEINHEYER, Gerd; SCHÖDER, Jan. *Deutsche und europäische Juristen aus neun Jahrhunderten*. 4. ed. Heidelberg: C.F Müller Verlag, 1996, p. 223).

<sup>8</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 140.

“A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar, e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. Mesmo no novo Código Civil, de 2002, é possível recordar as raízes da leitura romana dos direitos do proprietário, conforme se extrai do art. 1.228, *caput*: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possua ou detenha”<sup>9</sup>.

Quanto à natureza jurídica do direito de propriedade, uma primeira teoria concebia-o como uma relação jurídica estabelecida entre uma *pessoa* e uma *coisa*, objeto do domínio. Todavia este entendimento não se susteve, visto que, não é possível estabelecer relações jurídicas senão entre sujeitos de direito, e nunca em relação a corpos e coisas inanimadas.

Rejeitada esta concepção, outra teoria tentou explicar a natureza jurídica do instituto a partir da idéia de um *sujeito passivo universal*. Assim, enquanto o proprietário perfaz um polo da relação jurídica, o outro é ocupado por todos os demais sujeitos de direito, aos quais cabe o dever de abstenção de ingerência no direito de propriedade alheio.

Nesse sentido, há quem divida o direito de propriedade em dois momentos, um em relação à coisa e outro em relação a terceiros<sup>10</sup>. O primeiro abrangeria os poderes que o titular de direito pudesse exercer sobre a coisa (direito de usar, gozar, dispor e reivindicar). Por sua vez, a segunda englobaria as relações entre o proprietário e os terceiros, manifestas num sentido único: o dever dos terceiros de respeitar o direito de propriedade do proprietário (dever jurídico da não ingerência). Assim, se ao indivíduo “ ‘A’ confere-se a titularidade do direito de propriedade ‘a’ e dela, ‘todos menos A’ se excluem com a imposição do dever de abstenção jurídico”<sup>11</sup>.

Embora tal concepção tenha preponderado para explicar as relações jurídicas estabelecidas no exercício do direito de propriedade, não satisfaz mais as aspirações jurídicas hodiernas. Isto porque uma e outra faceta do direito de propriedade (em relação a terceiros e em relação à coisa) foram transpassadas pelos atuais interesses difusos e coletivos.

Não se sustenta mais a antiga concepção individualista que concede apenas deveres de abstenção a terceiros mas não os envolve na segunda relação, qual seja, do proprietário com a coisa. Assim como importa a abstinência do terceiro em ingerir, turbar, esbulhar o exercício do direito de propriedade, também é de suma importância que o exercício da propriedade sobre a coisa respeite o bem estar coletivo e os interesses difusos.

---

<sup>9</sup> De outra sorte, o novo Diploma Civil foi arejado, inclusive com previsão do princípio constitucional da função social da propriedade.

<sup>10</sup> WALD, Arnoldo. *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. v. 3, p. 106.

<sup>11</sup> ALVES, Vilson Rodrigues. *Uso nocivo da propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 50.

O Direito Constitucional brasileiro, sensível a estas mudanças, subordinou o direito de propriedade ao cumprimento de uma *função social*<sup>12</sup>. Com isto, introduzia-se no ordenamento jurídico pátrio uma profunda mudança: o direito de propriedade deixa de ser visto apenas sob o enfoque individualista como faculdade de uso, gozo, aptidão para dispor e reivindicar o bem, mas numa vertente social, subordinando-se ao bem comum e sujeito à função social da propriedade.

Destarte, o direito de propriedade manifesta-se como uma via de mão dupla, por um lado a sociedade assume em relação ao proprietário o dever jurídico de não ingerência; por outro, exige-se que o exercício desse direito se faça no benefício da coletividade.

Preconizada a tutela de interesses coletivos, não pode continuar subsistindo a herança romana privatista do *dominium* centrado nas prerrogativas do proprietário, como poder direto, absoluto, imediato e total da pessoa sobre a coisa.

Nesse sentido, o Prof. Dabus Maluf propõe um novo conceito de direito de propriedade, o qual denomina “conceito ético-econômico da propriedade”, considerada “não um fator de ambição e desunião dos homens, mas fator de progresso, de desenvolvimento e de bem estar de todos”<sup>13</sup>.

Uma nova ordem de interesse foi introduzida na destinação da propriedade - o interesse social - de forma a moldar o próprio conteúdo do direito de propriedade, podendo inclusive ser divergente do interesse do proprietário, pois com este não se confunde.

Por outro lado, a garantia constitucional ao direito de propriedade continua existindo e não é aniquilada pelo princípio da função social. A nova ordem constitucional não abandonou as conquistas galgadas pelas primeiras constituições liberais, ao preservarem o direito de propriedade e assegurá-lo dentre as garantias fundamentais do homem, intangíveis à qualquer ação absolutista do Estado. Antes, a Lei Máxima brasileira adotou uma nova perspectiva na disciplina da propriedade de forma a melhor assegurar os direitos fundamentais privilegiando a dignidade da vida humana em uma sociedade mais igualitária.

A esse respeito, muito bem disserta Carlos Ari Sundfeld sobre o sentido da propriedade-função: “Não se trata de uma carta branca em favor do Estado, para que invista contra os particulares, em nome da realização de desenvolvimento com justiça. Antes, ao contrário, a finalidade mais

---

<sup>12</sup> O princípio da *função social da propriedade* surgiu como fruto do constitucionalismo social do início do século XX. Encontrou guarida implícita nas Constituições brasileiras de 1934 e 1946, e expressa na Carta Constitucional de 1967, com a emenda constitucional de 1969, e na Constituição Federal de 1988.

<sup>13</sup> MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 4.

profunda da alteração da concepção tradicional da propriedade é justamente preservá-la. [...] se outrora foi necessário proteger-se o indivíduo contra o Estado, hoje isto não basta: é preciso defender os indivíduos contra o poder econômico dos próprios particulares, para atingir-se um estágio de igualdade substancial, e não apenas formal<sup>14</sup>.

Portanto, não é mais o direito de propriedade revestido de substantividade plena para dele emanar os clássicos efeitos do poder dominial, mas sua unidade sócio-jurídica só é alcançada em completude quando voltado para efetiva adequação às necessidades do meio, em consonância com o bem estar da coletividade, no interesse comum.

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O termo *função social da propriedade* é relativamente novo. Foi criado por Augusto Comte, que o empregou em sua obra *Système de politique positive*, editada em 1850, ao discorrer sobre as obrigações dos cidadãos, segundo princípios universais, que se estenderiam à propriedade para submetê-la a uma função social<sup>15</sup>.

Já no século XX, o conceito de função social foi aperfeiçoado por León Duguit, em sua obra "*Les transformations Générales du Droit Privé Français depuis le Code de Napoléon*", datada de 1912<sup>16</sup>. Duguit negava a existência de direitos subjetivos, o que transposto para a noção de propriedade, dava a esta conotação de função social.

A partir do primeiro pós-guerra, a função social da propriedade foi elevada à categoria de princípio jurídico constitucional em diversas democracias ocidentais, estando presente nas Constituições do México em 1917, de Weimar em 1919, de Portugal em 1933, no Fuero del Trabajo na

---

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: RT, 1987. v.1, p.14.

<sup>15</sup> Segundo Augusto Comte, "Em todo o estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam ao mesmo tempo obrigações e pretensões. Este princípio universal deve certamente estender-se até a propriedade, na qual o positivismo vê, sobretudo, uma indispensável função social destinada a formar e administrar os capitais com os quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte. Sabiamente concebida, esta apreciação normal enobrece a sua possessão sem restringir a sua justa liberdade e até fazendo-a mais respeitável" (MALUF, Calos Alberto Dabus, op. cit., p. 62).

<sup>16</sup> Entendia León Duguit que a propriedade não era um direito do indivíduo, mas uma função social que este deveria exercer a fim de promover e aumentar a riqueza geral a partir do capital que possuísse. DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., [s.d.], p. 181.

Espanha em 1938, na Constituição italiana de 1947 e na brasileira de 1934, entre outras<sup>17</sup>.

Por intermédio do princípio da função social da propriedade, o ordenamento jurídico reconhece e garante o direito de propriedade segundo a observância da função social que dela se exige no interesse coletivo.

Introduziu-se nova ótica a fim de equalizar a contraposição entre interesses privado e coletivo. A concepção de direito de propriedade foi reformulada para integrar em si mesmo uma harmonização intrínseca dessas duas ordens de interesse: a função social da propriedade (interesse coletivo) é inerente ao hodierno direito de propriedade, construindo as bases sobre as quais esse direito pode ser exercido e garantido pela ordem jurídica (interesse privado).

Desta forma, mudou-se o ponto de partida das intervenções no direito de propriedade para melhor garantia dos interesses coletivos e sociais. Não apenas o exercício do direito é condicionado ao bem da coletividade, mas o próprio direito só é garantido e reconhecido legalmente na medida em que promove a sua função social.

Carlos Ari Sunfeld chama a atenção para a existência de um elemento característico do direito público no direito de propriedade submetido à função social. Comenta que o legislador constituinte, ao acolher o princípio da função social, inovou trazendo ao direito privado, algo até então tido como exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma *finalidade*. Assim, vinculou-se a propriedade a interesses outros que não os exclusivos do proprietário, criando para este verdadeiros deveres<sup>18</sup>.

Destarte, se outrora limitações se impunham restringindo externamente o exercício do direito de propriedade, com o princípio da função social, a conotação social é agasalhada no próprio conceito intrínseco de direito de propriedade.

Para melhor compreender esta questão, relevante é a distinção entre 'delimitação' e 'limitação' feita por Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernandes. *Delimitar* é identificar os contornos de um direito, estabelecendo os limites ou fronteiras de sua extensão, significa fixar o seu "conteúdo normal", o qual não pode ser nunca ilimitado. Por sua vez, *limitar* importa apenas em restringir a possibilidade de exercício do direito partindo-se do seu conteúdo normal já estabelecido na delimitação<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. *A função social da propriedade urbana*. 1996. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 26 *et seq.*

<sup>18</sup> SUNDFELD, Carlos Ari, *op. cit.*, p. 5.

<sup>19</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de direito administrativo*. Trad. Arnaldo Sottl, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 869.

Nesse sentido, as limitações impostas pelo poder público com base no poder de polícia da administração incidem sobre um direito já delimitado, restringindo apenas o seu exercício, enquanto que, a função social participa da própria fixação do conteúdo do direito de propriedade, atingindo sua substância. As limitações administrativas têm por fundamento impor condições para o exercício do direito de propriedade; já a função social importa em um dever do proprietário de exercer o direito de propriedade em consonância com uma função social.

Mais forte, portanto, propugna-se o sentido social da propriedade na tutela do bem comum, segundo a orientação de que exercer o direito de propriedade não significa poder dispor de modo absoluto sobre o bem, mas acolher a propriedade em todos os seus aspectos, abrangendo não só as prerrogativas mas também os deveres sociais com os quais a propriedade se onera.

#### 4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A Constituição Federal de 1988 revela-se moderna e arejada ao inaugurar uma disciplina específica para a propriedade urbana. Vinculou-a, de forma indelével, a uma função social própria, dedicando capítulo especial à política urbana, no qual estabeleceu diretrizes para a ação do Poder Público municipal. Ao passo que privilegiou a iniciativa local, a *Suma Lex* subordinou a propriedade às orientações urbanísticas do Plano Diretor, como requisito para o cumprimento de sua função social.

A Lei Máxima brasileira estatui como objetivo principal da política urbana promover o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade*, com vistas ao bem-estar dos cidadãos.

Bem observa o Prof. Nelson Saule Júnior que, por desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, deve-se entender o “pleno exercício do direito à cidade”, segundo as linhas mestre estabelecidas no direito constitucional, exemplificando através do combate às causas da pobreza, da promoção de medidas de proteção ao meio ambiente e do esforço para a efetivação dos direitos humanos<sup>20</sup>.

As funções sociais da cidade caracterizam-se por serem interesses essencialmente difusos, nelas é possível identificar o escopo de promover a *sadia qualidade de vida* dos habitantes da cidade, nos termos do art. 225 da Constituição, promovendo verdadeira *função ambiental*.

---

<sup>20</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 50.

Nesse sentido, oportunas são as observações do jurista Júlio Rocha: “cidade cumpre sua função ambiental quando garante a todos o direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, v.g., na existência de áreas verdes e equipamentos públicos, espaços de lazer e cultura, transportes públicos, esgotamento sanitário, serviços de água, luz, pavimentação de vias públicas”<sup>21</sup>.

A Constituição também instituiu diretrizes para otimizar o uso do solo urbano, promovendo o seu adequado aproveitamento sob uma ótica de inclusão social. Evitando, assim, que a propriedade urbana cumpra fins meramente especulativos, e, nesta medida, constitua um peso à comunidade e ao Poder Público.

Para tanto, a utilização do solo urbano foi vinculada à observância das determinações estabelecidas nas leis urbanísticas municipais, em especial, no Plano Diretor<sup>22</sup>. Por sua vez, o Poder Público foi munido de instrumentos coercitivos para impelir a adequação da propriedade urbana à sua função social como a desapropriação, o IPTU progressivo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia<sup>23</sup>.

Destarte, a *Suma lex* deu um tratamento urbanístico próprio à propriedade urbana. Pela primeira vez na história constitucional, a propriedade urbana, em particular, assumiu tamanha relevância na organização político-social do Estado, a ponto de ganhar uma disciplina constitucional específica.

O Prof. José Afonso da Silva entende a função social, a que foi submetida a propriedade urbana, como uma subordinação mais ampla ao direito urbanístico, na medida em que a propriedade urbana ficou vinculada à realização das chamadas “funções urbanísticas de propiciar *habitação*

---

<sup>21</sup> ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 14, jul./set. 1999, p. 109.

<sup>22</sup> Bem disserta Daniel Gaio que: “Os planos urbanísticos são assim responsáveis pela definição do próprio conteúdo da propriedade urbana, como aliás dispõe a Constituição brasileira, ao determinar que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor municipal” (A propriedade urbana e o direito de edificar. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 5, n. 20, out./dez. 2000, p. 131).

<sup>23</sup> Até o advento da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal instituindo o Estatuto da Cidade, os instrumentos urbanísticos discriminados na Constituição eram vistos com certo descrédito pela doutrina, como nas palavras do Prof. José Afonso da Silva na edição de 2000 de seu consagrado livro “Direito urbanístico brasileiro” sobre a desapropriação de propriedade urbana por inobservância de sua função social: “Vê-se, por aí, que embora seja um avanço, é de exequibilidade praticamente inalcançável. Raramente se chegará à desapropriação prevista no texto.” (*Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 73).

(moradia), condições adequadas de *trabalho, recreação e circulação*, em suma, as funções sociais da cidade”<sup>24</sup>.

É no próprio caráter urbanístico com que a Constituição revestiu a propriedade urbana que o autor traça a qualificação da propriedade como urbana. A Magna Carta submeteu a disciplina da propriedade urbana ao direito urbanístico, de forma que o que dá a conotação essencial da propriedade urbana e a individualiza das demais modalidades de propriedade é a sua destinação urbanística. Por sua vez, é o solo urbano a área na qual se exerçam as funções urbanísticas<sup>25</sup>.

Já a qualificação urbanística, dada a cada parcela do terreno, cabe ao Poder Público municipal, ao qual compete apreciar as necessidades concretas da cidade e fixar a extensão de seu espaço urbano<sup>26</sup>. O Prof. José Afonso da Silva, reportando-se às anotações de Pedro Escribano Collado, explica que “o direito do proprietário está submetido a um *pressuposto de fato*, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de *natureza variável*, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração”<sup>27</sup>.

A participação da Administração na determinação da propriedade urbana é ainda mais extensa quando vista sob a ótica do princípio da função social aplicado, em específico, à modalidade da propriedade urbana. A Constituição instituiu forte amálgama entre a propriedade urbana e o direito urbanístico, a ponto de se afirmar na doutrina que “o princípio da função social da propriedade é o princípio norteador do direito urbanístico e o mandamento principal do regime da propriedade urbana, integrando o conteúdo desse regime”<sup>28</sup>.

É dentro das determinações urbanísticas que a propriedade urbana atinge a plenitude, com a realização de sua função social. Por sua vez, tais orientações urbanísticas são fruto da Administração Pública que, em concreto, determina a ordenação urbanística da cidade.

---

<sup>24</sup> Id. *Ibidem*, p. 73.

<sup>25</sup> Id. *Ibidem*, p. 74.

<sup>26</sup> A delimitação da zona urbana e rural assume grande importância para efeitos tributários, visto que sobre a primeira incide o Imposto predial e territorial urbano, cuja competência cabe ao Município. Já a zona rural é tributada pela União, através do Incra, embora reverta ao Município parcela do produto da arrecadação do Imposto territorial rural. A diretriz básica para a qualificação do imóvel como “rural”, é dada pela sua *destinação*. O art. 4º do Estatuto da Terra - Lei Federal 4.504/64 -- define, como imóvel rural, o prédio rústico que, qualquer que seja a sua localização, seja destinado à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *op. cit.*, p. 52-55).

<sup>27</sup> Id. *Ibidem*, p. 75.

<sup>28</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997, p. 75.

Desta forma, a função social da propriedade urbana pressupõe mais que uma finalidade vinculada à propriedade privada, visto que engloba uma outra função, mais ampla, desempenhada pelo Poder Público: a ordenação urbanística da *polis*. Nesse sentido, apregoa o Prof. José Afonso da Silva que a atividade urbanística constitui verdadeira “*função pública da Administração*”<sup>29</sup>.

O ambientalista Antônio Silveira R. dos Santos<sup>30</sup>, em estudos sobre o direito urbanístico, inclui, dentre os princípios próprios que regem a disciplina, o *princípio do urbanismo como função pública* e o *princípio da conformação da propriedade urbana*.

Destarte, no direito urbanístico a função social da propriedade tem duas vertentes, a primeira como uma função particular - a encargo do proprietário - e a segunda, sustentáculo da primeira, como uma função pública - *munus* da Administração Pública, ao estabelecer a disciplina da propriedade urbana.

Ao Poder Público compete, por um lado, determinar a qualificação urbanística da propriedade urbana, fixando a sua natureza segundo as necessidades do desenvolvimento urbanístico da cidade; e por outro, delimitar os contornos do direito de propriedade, estabelecendo o seu conteúdo, na medida em que indica a forma como lhe incidirá disciplina urbanística segundo os interesse sociais.

Assim, consoante interpretação sistemática dos artigos 225, *caput* (meio ambiente) e 182 (política urbana) da *Suma Lex*, a promoção das funções da cidade, abrangendo os aspectos ambiental e social, torna-se dever de todos, tanto poder público quanto coletividade, ambos integrados pelos instrumentos de cooperação e participação popular previstos ao longo do texto constitucional para a consecução do Estado Democrático de Direito fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, com vistas a uma sociedade livre, justa e solidária.

---

<sup>29</sup> Conforme pontua o Prof. José Afonso da Silva: “É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o *regime de atribuição do direito* e o *regime de seu exercício*. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.” (Op. cit., p. 74).

<sup>30</sup> SANTOS, Antônio Silveira R. dos. *Programa ambiental: a última arca de noé; estudos de direito urbanístico*. [S.l.], 1999/2001. Disponível em: [www.ultimaarcadenoe.com.br/index1.htm](http://www.ultimaarcadenoe.com.br/index1.htm). Acesso em: 23 ago. 2001.

## 5 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, em consonância com as aspirações ambientais propugnadas em 'escala global'<sup>31</sup>, veio inaugurar uma nova ordem jurídica, em que a tutela do meio ambiente mereceu especial destaque. Nesse sentido, a Carta Fundamental brasileira é considerada uma das mais modernas expressões constitucionais da atualidade.

Pela primeira vez no constitucionalismo pátrio, fez-se expressa menção ao 'meio ambiente', ao qual foi dedicado capítulo próprio (título VIII, capítulo VI), promovendo sistematização e coerência global à matéria.

A Constituição Federal de 1988 foi minuciosa ao tratar da questão ambiental, prevendo, em diversos dispositivos, diretrizes e princípios relacionados com a preservação ambiental. Como ditame maior do *caput* do artigo 225 estatui ser direito de todos, o *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para em seguida, prever como dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo<sup>32</sup>. A Carta Constitucional transformou, desta sorte, o meio ambiente, antes desprovido de individualidade própria, em *patrimônio público* e em *direito difuso da coletividade*.

Ressalta-se a importância da previsão constitucional expressa de valores ambientais. Antes da *Magna Carta* de 1988, a intervenção legislativa em matéria ambiental não encontrava respaldo constitucional. Assim, toda uma construção doutrinária foi criada para justificar e legitimar a intervenção legislativa em matéria ambiental e promover a regulamentação legal das atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente. O legislador buscou suporte na proteção da saúde, munindo-se do argumento de que este

---

<sup>31</sup> Embora os problemas ambientais acompanhem a humanidade de longa data, intensificaram-se em proporções globais no século passado, levando as nações a se unirem em 1972, em Estocolmo, Suécia, para a I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, considerada ponto de partida do movimento ecológico. Seguiu-se em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, que também sediou cinco anos mais tarde a "Rio+5" no intuito de confrontar os resultados das propostas assumidas na primeira reunião, expressos na Agenda 21. Recentemente, passados 10 anos do primeiro encontro, nova conferência global foi realizada com o mesmo propósito, desta vez na cidade de Johannesburgo (África do Sul), a II Cúpula da Terra da ONU, de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002.

<sup>32</sup> "O Direito Constitucional, além de definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, estabelece expresas normas *preventivas, repressivas, ressarcitivas, protetionais e de competência*, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o patrimônio ambiental, tanto o natural como o cultural, para as presentes e futuras gerações" (CUSTÓDIO, Hellita Barreira. A questão constitucional: propriedade, ordem econômica, dano ambiental: competência legislativa concorrente. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 128).

valor comprometer-se-ia diante de um meio ambiente degradado e impróprio ao desenvolvimento da vida humana.

Esta construção é criticada pelo pesquisador Antonio Herman V. Benjamin<sup>33</sup>, que alerta para a debilidade de uma concepção que entende *degradação ambiental* como sinônimo de *degradação sanitária*. Afirmar que tal fundamentação é estritamente homocêntrica e excessivamente economicista e utilitarista, visto que toda a percepção ambiental é vista somente pela perspectiva do bem estar dos seres humanos, e este ainda restrito à área da saúde humana.

O abrigo constitucional da tutela ao meio ambiente veio aperfeiçoar a dogmática jurídica, promovendo fundamento seguro à intervenção normativa do legislador ordinário, além de corrigir a distorção de uma concepção excessivamente antropocêntrica para abrigar, com maior apuro, a proteção ecossistêmica de todas as formas de vida.

Além disso, o respaldo constitucional elevou o meio ambiente a bem jurídico autônomo com substantividade própria. Conforme salienta Benjamin, “O meio-ambiente, nessa evolução, deixa de ser uma simples preocupação privada - mera preocupação, sim, já que sequer era admitido como *bem privado* dotado de individualidade própria - e *passa a integrar uma categoria mais complexa dos chamados bens públicos*”<sup>34</sup>.

Destarte, a previsão constitucional permitiu que o ordenamento ambiental se submetesse a uma sistematização de enfoque holístico, congregando os valores e princípios ambientais como norteadores da atividade normativa, das políticas públicas e mesmo das atividades privadas, como o exercício do direito de propriedade.

## 6 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA

A Ciência do Direito, em seu discurso tradicional, sempre apregoou com maior relevo o aspecto subjetivo, enfatizando o tratamento de questões e conflitos interpessoais. Não obstante, a efetiva defesa de questões ambientais exigiu a introdução de uma concepção mais ampla, sem abandonar a ótica subjetiva, tornou-se necessário dirigir atenção especial aos direitos que extrapolam a esfera exclusivamente individual, com o fim de tutelar interesses coletivos e difusos.

<sup>33</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 14, abr./jun. 1999, p. 53.

<sup>34</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.) *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 16.

Nesse sentido, muito bem pontua Roxana Cardoso Brasileiro Borges que o “meio ambiente não deve ser considerado apenas como uma resposta a uma crise relacionada aos recursos naturais, de forma reducionista, mas entendido como mais um estágio na evolução dos direitos, um nível mais alto de valorização da pessoa, traduzido como dignidade humana. Trata-se, acima de tudo, de reconhecer a consolidação dos direitos difusos e o papel do direito na proteção da pessoa.”<sup>35</sup>

Os novos conceitos jurídicos trazidos pela valorização dos direitos coletivos e difusos romperam com a visão privatista sob a qual eram defendidos os direitos de terceiros face ao mau uso da propriedade e deram tratamento adequado à política ambiental.

O individualismo de outrora tem marca acentuada no art. 554 do Código Civil de 1916, que estabeleceu os direitos de vizinhança, expressos na chamada *lei dos três “s”*, visando proteger a saúde, sossego e segurança dos vizinhos. Sob a nova ótica, o modo de utilização da propriedade em harmonia com direitos de terceiros é estendido dos habitantes dos prédios vizinhos à toda comunidade, propugnada a vertente socioambiental do uso da propriedade.

Em consonância com essa ordem de valores, as obrigações que permeiam o exercício do direito de propriedade transpõem o âmbito do direito privado, para atender aos interesses da coletividade, alcançando o regime do direito público.

Observa Maria Luísa Faro Magalhães, ao comentar a introdução da ótica ambiental na disciplina do direito de propriedade, que este vem “paulatinamente sofrendo uma crescente *desprivatização*”, e aduz que este termo é empregado “não no sentido da antítese do caráter privado da propriedade (estatização), mas no sentido de sua crescente *publicização*”<sup>36</sup>.

Interessante o comentário que o jurista francês René Savatier faz sobre a passagem da proteção aos direitos de vizinhança para um enfoque de maior alcance na salvaguarda dos direitos supra-individuais, sob os auspícios do direito público: “depuis cette époque, le monde étant devenu beaucoup plus petit, on a constaté que tous les hommes étaient voisins les uns des autres. Ainsi, le droit de propriété, au lieu de rester simplement un droit civil, est, de plus en plus, entré dans les dépendances du droit public”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 27.

<sup>36</sup> MAGALHÃES, Maria L. F. Função social da propriedade e meio-ambiente - princípios reciclados. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 148.

<sup>37</sup> SAVATIER, René. *Du droit civil au droit public através les personnes, les biens e la responsabilité civile*. Paris: LGDJ, 1950, p. 40-41.

Destarte, a disciplina do direito de propriedade em relação à sociedade passa a ser feita pelo direito público.<sup>38</sup> Esta visão publicista é de suma importância para a introdução de valores ambientais na disciplina da propriedade. Esta deixou os liames estreitos da regulamentação exclusiva do direito privado para focar valores de direito público, como a qualidade de vida e bem-estar da coletividade e a preservação do meio ambiente, interesses essencialmente difusos.

Segundo Marcelo Pedroso Goulart, concorrem para o conteúdo do direito de propriedade três elementos: “o *individual*, que possibilita uso, gozo e lucro para o proprietário; o *social*, de natureza distributiva; o *ambiental*, ligado à *utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente*”<sup>39</sup>.

Esta transformação no direito de propriedade para se introduzir a questão ambiental é melhor entendida na percepção de que o próprio direito ambiental passou por uma evolução jurídica. Seus comandos deixaram de ser simples imposições de conduta negativa, segundo uma restrição a atos poluidores, para se transformarem em valores imperativos na disciplina dos institutos jurídicos, vinculando-os a uma verdadeira *função ambiental*, como obrigação positiva de agir.

Sobre esta evolução na percepção jurídica ambiental, bem esclarece Antonio Herman V. Benjamin que os “primórdios do Direito Ambiental foram caracterizados pela imposição de deveres negativos aos particulares, todos em torno de uma obrigação hipotética de *não poluir*. Modernamente, contudo, [...], a perspectiva ambiental, não mais se contentando com um simples comportamento negativo, passou a requisitar um atuar positivo, no sentido de efetivamente cumprir um “*munus*” que vai além do mero *não poluir*: o *dever de defender*, o *dever de reparar* e o *dever de preservar*”<sup>40</sup>.

Logo, há uma *função ambiental* mais ampla, a qual atinge todo o ordenamento jurídico, vinculando tanto a atividade estatal quanto a privada.

Quando o legislador constituinte expressou a tutela ao meio ambiente, estendeu à toda a coletividade e ao Poder Público o dever de preservá-lo e defendê-lo. Assim, embora não fez menção expressa a uma *função ambiental da propriedade*, foi ainda mais longe, ao submeter não só

---

<sup>38</sup> O regime jurídico da propriedade é traçado pelo direito público, enquanto que o direito privado limita-se a regular as relações civis decorrentes desse direito.

<sup>39</sup> Em petição inicial de Ação Civil Pública proposta pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de São Paulo na comarca de Ribeirão Preto. Tanscrito em: CONGRESSO DE MEIO AMBIENTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 1, 23-26 out. 1997, Campos de Jordão. *Anais...*, Campos de Jordão-SP, [s.n.], 1997, p. 84.

<sup>40</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. *Função Ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 57.

a propriedade mas todo o ordenamento jurídico ao desempenho de uma *função ambiental*.

A Magna Carta de 1988, embora tenha repetido a mesma terminologia “função social da propriedade”, inovou na disciplina do direito de propriedade quando consagrou, expressamente, valores ambientais como princípios fundamentais no ordenamento jurídico pátrio. Estes valores representaram uma interferência direta e expressiva na propriedade, imputando-lhe uma *função ambiental* no interesse das presentes e futuras gerações a um meio ambiente saudável, ecologicamente equilibrado e mantenedor da perpetuação da vida no planeta.

Assim, a dimensão do princípio da função social da propriedade na Constituição de 1988 não é a mesma que operou nas constituições que a precederam. Embora a Magna Carta não inaugurou nova nomenclatura, utilizando o mesmo vocábulo já consagrado na doutrina - “função social” - seu alcance, em uma visão sistemática do texto constitucional em vigor, é bem maior do que nas ordens constitucionais que principiaram na consagração da vertente social da propriedade<sup>41</sup>.

Quanto a inserção da função ambiental como elemento constitutivo do conceito de função social, explica a jurista Maria Luísa Faro Magalhães que esse “tratamento operou uma reciclagem na noção de função social ampliando seu conteúdo de maneira tal que, na nova Constituição, a função social visa atender objetivos já não apenas de natureza distributiva mas, igualmente de caráter ambiental, política que, ao eleger valores que anteriormente não figurava como limite ao poder de uso e gozo do direito de propriedade, veio socorrer interesses da sociedade que eram anteriormente insuspeitos”<sup>42</sup>.

Também defende esta linha hermenêutica o jurista Antonio Herman V. Benjamin: “O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se encontra isolado no corpo constitucional. Ao revés, está sintonizado e entrelaçado com outros institutos incorporados pelo constituinte. Um deles é a ‘função social da propriedade’, já reconhecida em constituições anteriores e que podemos denominar de ‘genérica’, ponto de partida usado pelo regime de 1988 para inovar com a função socioambiental da propriedade”<sup>43</sup>.

Em mesmo sentido, é do escólio do Prof. Nelson Saule Júnior que o respeito à função social e o exercício do direito de propriedade só será garantido pela ordem constitucional se for condizente com os demais princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro. E conclui que o

<sup>41</sup> Nas Cartas Políticas de 1934, 1946 e 1967 com a Emenda Constitucional de 1969.

<sup>42</sup> MAGALHÃES, Maria L. F., op. cit., p. 150.

<sup>43</sup> BENJAMIN, Antonio H. V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 54.

“exercício do direito de propriedade para ser garantido também está subordinado ao direito ao meio ambiente ao qual foi dado tratamento especial na Constituição de 1988, através do art. 225”<sup>44</sup>.

Também no direito comparado, o tradicional conceito de função social da propriedade tem sido estendido, a fim de alcançar igualmente uma vertente ambiental. Esta tendência é propugnada pelo jurista espanhol Francisco Garrido Peña, sob entendimento de que no “plano constitucional es interesante de anotar la necesidad de somar y articular la llamada, en la constitución española, ‘función social de la propiedad’, con una nueva ‘función ambiental de la propiedad’. [...] La legitimación de esta nueva función constitucional de la propiedad se situaría en un doble vínculo: por un lado, en la salvaguarda de los derechos de las generaciones futuras, y por otro, en la calidad de vida de las generaciones presentes”<sup>45</sup>.

O próprio legislador ordinário pátrio, ao interpretar a Constituição no particular aspecto do regime jurídico da propriedade, abraçou o alcance ambiental da funcionalidade dominial. O novo Código Civil, ao dispor sobre direito de propriedade, adotou o princípio da função socioambiental, vinculando seu exercício a valores econômicos, sociais e ambientais<sup>46</sup>.

Cabe mencionar que a função ambiental, introduzida pelo texto constitucional e ora com respaldo na doutrina e na lei civil, não apenas somou e integrou o princípio da função social da propriedade, mas também veio dar mais força e efetividade ao já consagrado princípio social, uma vez que, imbuída de valores ambientais, a funcionalidade dominial passa a ser um importante instrumento de proteção ambiental e toma assento dentre os princípios que norteiam o direito ambiental.

A doutrina do direito ambiental já vem incluindo a função social como princípio basilar, sob a denominação de função socioambiental da propriedade<sup>47</sup>. Deve-se ressaltar a relevância de se entender a vertente ambiental como uma *função*<sup>48</sup>. Esta vincula o direito não apenas

<sup>44</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro...*, p.58.

<sup>45</sup> GARRIDO PEÑA, Francisco. De como la ecología política redefine conceptos centrales de la ontología jurídica tradicional: libertad y propiedad. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 221.

<sup>46</sup> Dispõe o art. 1.228, parágrafo primeiro: “O direito de propriedade dever ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas, sociais e de modo que sejam preservadas, 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”.

<sup>47</sup> Ver: MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 120.

<sup>48</sup> O Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello lembra que o conceito jurídico da palavra *função* não é unívoco, antes “tem sido usada em mais de um sentido, mas há, para ela uma acepção, um sentido nuclear, que, mais que outros, merece ser explorado. Existe função, em Direito, quando alguém dispõe de um poder à contra de dever, para satisfazer

externamente, como mera limitação ao exercício deste, mas atinge o próprio conteúdo do direito, impondo comportamentos positivos voltados ao seu cumprimento.

Explica a pesquisadora Roxana Cardoso Brasileiro Borges que “a função ambiental da propriedade não se configura como meras incursões do Poder Público na propriedade privada, seja em forma de restrições administrativas ou limitações ao exercício desse direito. A função ambiental da propriedade é a própria definição de direito de propriedade, não sendo algo que lhe é exterior, mas como seu próprio conteúdo”<sup>49</sup>.

Na doutrina pátria, a noção constitucional de uma *função ambiental da propriedade* vem sendo defendida, especialmente, quanto à propriedade rural, na medida em que o texto constitucional vinculou-a expressamente a ditames de caráter ambiental. O art. 186, inciso II, da Constituição Federal, impõe como função social específica da propriedade rural a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Entretantes, não é apenas a função social da propriedade rural que ficou vinculada a uma função ambiental<sup>50</sup>. Também a propriedade urbana, embora não tenha, no artigo 182, inciso semelhante ao do art. 186, II, que traz expressamente a sua submissão a valores de preservação e otimização dos recursos ambientais, é, ainda assim, vinculada a uma função ambiental, na medida em que a propriedade urbana fica submetida ao planejamento urbanístico e este, por sua vez, é estabelecido segundo os ditames do dever público e coletivo de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF/88).

Note-se que a regulamentação do capítulo constitucional da política urbana, através da Lei Federal 10.257/01 - Estatuto da Cidade, trouxe

---

interesse de outrem, isto é, um interesse alheio” (Desvio de poder. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 89, jan./mar. 1989, p. 26). Assim, na função socioambiental, o exercício do direito propriedade fica submetido a um atuar compulsório em favor de interesses sociais e ambientais. Ressalte-se que tal comando não é abusivo, já que, direta ou indiretamente, o próprio proprietário vai se beneficiar do resultado alcançado por seu atuar em favor da coletividade, como na tutela do meio ambiente, do qual ele mesmo participa e interage.

<sup>49</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 3, n. 9, jan./mar. 1998, p. 72.

<sup>50</sup> Nesse sentido, defende Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira que: “A Constituição brasileira de 1988 atribuiu à propriedade mais uma função, a ambiental. Essa nova função surge como decorrência do tratamento constitucional que foi dispensado ao meio ambiente, bem como do disposto no art. 186, II, da CF/88, que, embora diga respeito à propriedade rural, deve ser aplicado também à propriedade urbana como decorrência do fato de o meio ambiente se caracterizar como direito fundamental” (O direito de vizinhança e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 7, n. 26, abr./jun. 2002, p. 292).

diversos dispositivos que vinculam o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a valores ambientais<sup>51</sup>.

Conforme já vem observando e alertando a doutrina, atualmente, um dos aspectos que se destaca em relação às limitações do direito de propriedade é o fenômeno da urbanização e de suas repercussões ao meio ambiente. A necessidade do uso racional da propriedade imóvel passou a ser uma das maiores preocupações do Poder Público, tanto no âmbito nacional quanto regional e local, visando minorar os efeitos danosos de um crescimento urbano espontâneo e desordenado, prejudicial à *qualidade ambiental* das cidades.

Por fim, cabe mencionar que a submissão da propriedade a uma função socioambiental não importa, *per se*, em uma diminuição do poder econômico relativo ao bem. Antes, a preservação do meio ambiente vem agregar novos valores qualitativos- paisagístico, histórico, natural, social, entre outros - beneficiando toda a área de influência da propriedade, a ponto de valorizá-la na melhoria do conjunto em que se insere.

A demonstração de que não há incompatibilidade entre a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento econômico já vem se consolidando na

---

<sup>51</sup> Dentre eles destacam-se: "Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que *regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - *garantia do direito a cidades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

IV - *planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

VI - *ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]*

g) *a poluição e a degradação ambiental;* [...]

VIII - *adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;* [...]

XII - *proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

XIII - *audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;*

XIV - *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*" (grifo nosso).

doutrina desde as décadas de 70 e 80, sob conceitos harmonizadores da causa ambiental com fatores econômicos. Propugna-se, sobretudo, por um desenvolvimento sustentável, o qual promova crescimento econômico, porém sobre bases firmes de um meio ambiente equilibrado<sup>52</sup>, sabendo-se que a exploração irracional dos recursos naturais é tendente ao caos e à própria insustentabilidade de qualquer avanço econômico que se tenha tomado neste modelo viciado.

Chega-se à consciência de que o custo ambiental da degradação dos recursos naturais, tanto para o empreendedor quanto para a sociedade em geral é muito alto, de forma que o fator ambiental não pode ser desconsiderado no planejamento econômico.

Da mesma forma, o gerenciamento da propriedade não pode olvidar a questão ambiental, sob pena de arcar com custo elevado em qualidade de vida, tanto para o proprietário como para toda a coletividade.

Conforme salienta Helita Barreira Custódio, o “uso arbitrário e nocivo da propriedade, *sob o regime do direito absoluto*, deu lugar a abusos prejudiciais aos recursos naturais e culturais, ocasionando o seu esgotamento ou a sua destruição e proporcionando graves problemas ao equilíbrio ecológico e social”<sup>53</sup>.

Por muito tempo, o “preço” a ser pago pela degradação do meio ambiente era simplesmente diluído por toda a sociedade e atingia o proprietário, responsável pela degradação, apenas indiretamente. Tal prática tornou-se inviável na medida em que o fardo atirado por parte de cada membro da sociedade sobre as costas da coletividade tornou-se demasiadamente pesado, passando a afetar a qualidade de vida de todos e a requerer pesados investimentos na revitalização ambiental pagos com dinheiro público.

Neste espectro, vem a função socioambiental vincular o direito de propriedade à tutela do meio ambiente e, assim, minimizar a carga negativa de passivo ambiental depositada pelo proprietário na conta da coletividade, promovendo o uso racional e adequado da propriedade, em benefício de todos.

---

<sup>52</sup> A Agenda 21 elaborada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 21 de junho de 1992, como plano de ação a ser promovido pela comunidade internacional e estados, prevê o *princípio do desenvolvimento sustentável*, pelo qual se vela pelo direito das gerações futuras de verem atendidas as suas necessidades, de forma que a utilização dos recursos pelas presentes gerações não excluam o direito daquelas ainda a porvir.

<sup>53</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira, op. cit., p. 117.

## 7. CONCLUSÃO

Neste novo século, depara-se com o desafio de promover cidades com qualidade socioambiental, aptas a oferecer bem-estar aos seus habitantes. Para tanto a disciplina da propriedade urbana tem se demonstrado um importante instrumento para a satisfação de interesses difusos e coletivos.

Percebe-se que a inclusão da temática ambiental em sede constitucional representou um importante marco na tutela do meio ambiente urbano. A partir dos valores ambientais, chega-se à conclusão de que todo o ordenamento jurídico fica vinculado a uma *função ambiental*, a ser desempenhada em conjunto pelo Poder Público e pela coletividade, alinhado a diversos mecanismos de cooperação e participação popular previstos ao longo do texto constitucional.

Transportados à disciplina da propriedade urbana, os valores ambientais dão nova dimensão e alcance ao princípio da função social da propriedade, a ponto de se vislumbrar a existência de um princípio mais amplo apoiado em uma funcionalidade socioambiental.

Percebe-se que não mais o direito de propriedade é revestido da concepção absolutista que temperava o constitucionalismo liberal da virada do século XVIII. Pode-se afirmar que, no direito brasileiro, diversas ordens de interesses difusos e coletivos encontram o próprio conteúdo do direito de propriedade, na medida em que a Lei Suprema do País vincula o *dominium* a uma função de conotação pública.

Nesse passo, a nova ordem constitucional valorizou a participação do Poder Público municipal na determinação do conteúdo da funcionalidade dirigida à propriedade urbana, na medida em que delega ao Município, com a colaboração dos cidadãos, a tarefa de elaborar os planos diretores de desenvolvimento urbano integrado.

Destarte, o princípio da função socioambiental da propriedade urbana reforça os alicerces da cidadania. Tanto o poder público quanto o particular são chamados a desempenhar o *munus* da função socioambiental, seja através do proprietário que dá à sua propriedade um destino adequado com os anseios da coletividade, seja por meio da participação cidadã na elaboração do planejamento urbano, fiscalizando e auxiliando o Município em suas incumbências constitucionais.

Portanto, a inteligência do art. 5, incisos XXII e XXIII, conjugado com o art. 225, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil, deve orientar-se por uma concepção qualificada do direito de propriedade, permitindo alcance mais efetivo ao princípio da função social da propriedade e à proteção ambiental, como valores fundamentais.