FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário

EDUARDO SILVA MOREIRA

Nº USP 11816608

FUNÇÃO SOCIAMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2024

EDUARDO SILVA MOREIRA

Nº USP 11816608

FUNÇÃO SOCIAMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, como parte dos requisitos para obtenção do título de bacharel em Direito, junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

São Paulo, _____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª. Drª. Ana Maria de Oliveira Nusdeo
Universidade de São Paulo (USP)
Faculdade de Direito
Orientadora

_____

Membro indicado
Instituição

AGRADECIMENTOS

Em primeiro plano, agradeço a ***Deus*** por ter me dado a paz e as capacidades necessárias para que eu pudesse trilhar minha trajetória até esse momento, me concedendo sempre tudo que precisei nas ocasiões de maior felicidade e de angústias, Ele estava presente para me acalentar. Sou eternamente grato pela vida que tenho e por todas as pessoas presentes que me deram todo o apoio, amor e suporte que precisei.

Agradeço ao meu núcleo mais próximo de família por toda a torcida, paciência, suporte e amor que sempre me concederam em todas as escolhas que realizei. Saibam que da mesma forma que vocês se orgulham de mim, eu tenho orgulho de fazer parte dessa família. Sou eternamente grato aos meus pais ***Sandra e Elvis***, ao meu irmão ***Gabriel*** e ao meu avô ***Joaquim***.

Ainda, no âmbito familiar, tenho que agradecer a todos aqueles que desempenharam um papel fundamental para minha formação acadêmica, me concedendo sempre toda a torcida e suporte. Agradeço aos meus tios ***Edson*** e ***Lana***, minha tia ***Eliana*** e meus primos ***Mauro*** e ***Paula***.

Agradeço à ***Lais Carvalho*** pelo carinho e amor que diariamente recebo. Não há palavras para expressar o quanto sou grato pela sua companhia, diante da imensidade de sua bondade e afeto para comigo.

Minha gratidão se estende às pessoas que fizeram parte da minha formação profissional, que sempre me trataram com paciência e seriedade e com quem aprendi imensamente sobre a prática jurídica. Meus agradecimentos vão em especial a duas pessoas que terão seus ensinamentos gravados na minha memória: ***Marcelo Neri*** e ***Daniela Barbosa***.

No âmbito das Arcadas, da Faculdade de Direito da USP, agradeço àqueles que posso hoje considerar como verdadeiros amigos, sempre me acompanhando e contribuindo para o meu crescimento pessoal e acadêmico. Meus sinceros agradecimentos aos meus amigos: ***Diego Minucelli, Francisco Comninos, Gregory Barbosa, João Pedro Santos*** e ***Pedro Henrique***.

Por fim, agradeço à minha orientadora **Profª.** ***Drª. Ana Maria de Oliveira Nusdeo*** por todas as reflexões e ensinamentos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar a função socioambiental da propriedade privada urbana e sua aplicação no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo. Para tanto, utiliza-se uma abordagem analítica e dedutiva, analisando a evolução histórica e doutrinária da função social da propriedade e sua integração com responsabilidades ambientais. A metodologia inclui uma revisão bibliográfica abrangente e a análise detalhada do PDE de São Paulo. Inicialmente, o trabalho apresenta a evolução histórica da propriedade privada, desde as sociedades primitivas até a consolidação como direito fundamental nas constituições modernas. Destaca-se a transição da propriedade como um direito absoluto para uma perspectiva que integra deveres sociais e ambientais, especialmente com a Constituição de Weimar e a Constituição Brasileira de 1988. Em seguida, a pesquisa aborda a função socioambiental da propriedade, enfatizando a necessidade de uso produtivo e sustentável do solo urbano. A análise do PDE de São Paulo revela diretrizes para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável, incluindo a criação de macrozonas e macroáreas com objetivos específicos de preservação e desenvolvimento. As macrozonas são divididas em áreas de estruturação e qualificação urbana e áreas de proteção e recuperação ambiental, cada uma com padrões de uso do solo e responsabilidades ambientais distintas para os proprietários. O PDE também estabelece instrumentos de gestão ambiental, como estudos de impacto ambiental e de vizinhança, e termos de ajustamento de conduta ambiental, os quais são essenciais para garantir que os empreendimentos urbanos sejam compatíveis com os princípios de sustentabilidade. Além disso, o trabalho inclui uma análise comparativa com o Plano Diretor de Manaus, que se destaca pelo uso da desapropriação para a criação de corredores verdes, visando à preservação ambiental e à requalificação urbana. Essa estratégia oferece uma abordagem complementar à de São Paulo, utilizando a desapropriação como instrumento para promover áreas verdes e sustentáveis, especialmente em uma cidade com alta sensibilidade ecológica. Os resultados indicam que o PDE de São Paulo apresenta arcabouço normativo para a gestão sustentável do solo urbano ao apresentar instrumentos reveladores da função socioambiental da propriedade privada urbana. A pesquisa destaca a importância de instrumentos de gestão ambiental, como os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, e os termos de ajustamento de conduta ambiental, que são essenciais para garantir que os empreendimentos urbanos realizem sua função socioambiental. Conclui-se que a função socioambiental da propriedade está presente no PDE de São Paulo e é essencial para garantir um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

Palavras-chave: Função socioambiental, propriedade urbana, Plano Diretor, sustentabilidade, São Paulo.

ABSTRACT

This work aims to investigate the socio-environmental function of urban private property and its application in the Strategic Master Plan (PDE) of the municipality of São Paulo. To this end, an analytical and deductive approach is used, analyzing the historical and doctrinal evolution of the social function of property and its integration with environmental responsibilities. The methodology includes an extensive literature review and a detailed analysis of São Paulo's PDE. Initially, the work presents the historical evolution of private property, from primitive societies to its consolidation as a fundamental right in modern constitutions. The transition of property from an absolute right to a perspective that integrates social and environmental duties is highlighted, especially with the Weimar Constitution and the Brazilian Constitution of 1988. Next, the research addresses the socio-environmental function of property, emphasizing the need for productive and sustainable use of urban land. The analysis of São Paulo's PDE reveals guidelines for promoting sustainable urban development, including the creation of macrozones and macro areas with specific preservation and development objectives. The macrozones are divided into urban structuring and qualification areas and environmental protection and recovery areas, each with different land use standards and environmental responsibilities for property owners. The PDE also establishes environmental management instruments, such as environmental and neighborhood impact studies, and environmental conduct adjustment terms, which are essential to ensure that urban developments align with sustainability principles. Additionally, the work includes a comparative analysis with the Master Plan of Manaus, which stands out for its use of expropriation to create green corridors aimed at environmental preservation and urban requalification. This strategy offers a complementary approach to São Paulo's, using expropriation as a tool to promote green and sustainable areas, especially in a city with high ecological sensitivity. The results indicate that São Paulo's PDE presents a regulatory framework for the sustainable management of urban land, offering tools that reveal the socio-environmental function of urban private property. The research highlights the importance of environmental management instruments, such as environmental and neighborhood impact studies, and environmental conduct adjustment terms, which are essential to ensure that urban developments fulfill their socio-environmental function. It concludes that the socio-environmental function of property is present in São Paulo's PDE and is crucial for ensuring a balance between urban development and environmental preservation.

Keywords: Socio-environmental function, urban property, Master Plan, sustainability, São Paulo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 CAPÍTULO I: A PROPRIEDADE PRIVADA E SUA FUNÇÃO 11

2.1 Propriedade privada: análise histórica 11

2.2 A Função social da propriedade privada e seu aspecto utilitário 15

2.3. Do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à função socioambiental da propriedade privada: uma análise doutrinária 19

2.4 A Constitucionalização da função socioambiental da propriedade 24

2.5 Função socioambiental da propriedade urbana na legislação infraconstitucional 28

2.6 Elementos essenciais da função socioambiental da propriedade privada urbana. 30

3 CAPÍTULO II: O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO PAULO 34

3.1. Breve análise do plano diretor de Manaus: um modelo de urbanização sustentável 35

3.2. Estruturação do Plano diretor do município de São Paulo, Lei n° 16.050 de 31 de julho de 2014 38

3.2.1 Princípios e Objetivos 39

3.2.2 Qualificação de usos no município 41

3.2.3 Eixos de estruturação da transformação urbana: adensamento e busca por sustentabilidade 47

3.2.4 Zoneamento do município 50

3.2.5 Instrumentos de gestão ambiental 53

3 CONCLUSÕES 56

REFERÊNCIAS 58

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - MAPA 02 MACROÁREAS.....42

Figura 02 - QUADRO 2A – Características de aproveitamento Construtivo por Macroárea.....46

Figura 03 - MAPA 03 Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.....48

Figura 04 - Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana.....49

1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano desordenado e a concentração populacional nas grandes cidades brasileiras impõem desafios complexos às políticas de uso e ocupação do solo, especialmente no que tange ao equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade. Nesse contexto, a propriedade privada urbana assume uma função que transcende o interesse individual, ao integrar responsabilidades que visam o bem coletivo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou ao aprofundar o princípio da função social da propriedade, pelo qual o direito de propriedade é condicionado a um compromisso com a coletividade, reforçando o dever de se alinhar a interesses sociais e ambientais. Esse princípio representa uma evolução significativa no entendimento da propriedade, destacando-a não apenas como um direito fundamental, mas como uma responsabilidade.

A função socioambiental da propriedade privada é, assim, um conceito que busca compatibilizar os interesses dos proprietários com as demandas ambientais e sociais da sociedade urbana. Essa perspectiva de propriedade que incorpora a sustentabilidade como um valor central tem raízes no constitucionalismo social do século XX, especialmente a partir da Constituição de Weimar, e encontrou, no Brasil, terreno fértil para se consolidar, com a Constituição de 1988, que colocou o direito ambiental e o desenvolvimento urbano sustentável como pilares do ordenamento jurídico. Ao conferir uma dimensão pública à propriedade privada, a função social e ambiental da propriedade transforma-se em um compromisso que perpassa todos os níveis de governo e exige regulamentação clara e eficaz.

Em São Paulo, maior metrópole do país, o Plano Diretor Estratégico (PDE) configura-se como o principal instrumento de planejamento urbano e um dos mais importantes mecanismos para assegurar que a função socioambiental da propriedade seja efetivamente cumprida no município. O PDE é responsável por normatizar o uso e ocupação do solo urbano, buscando mitigar os impactos negativos do crescimento acelerado e promover uma ocupação do espaço urbano que seja ecologicamente equilibrada e socialmente justa. Com isso, ele estabelece diretrizes que orientam o desenvolvimento da cidade de modo a garantir que o direito à cidade, entendido como acesso a uma infraestrutura e a condições de vida dignas, seja alcançado para toda a população.

Além da análise do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, o trabalho também se refere ao Plano Diretor de Manaus como exemplo complementar. Essa abordagem visa trazer um contraponto e um modelo comparativo, destacando aspectos que podem ilustrar diferentes

maneiras de promover o desenvolvimento urbano sustentável e integrar a função socioambiental da propriedade em diferentes contextos regionais. A escolha do Plano de Manaus se justifica por sua relevância como exemplo de urbanização sustentável em uma área de alta sensibilidade ambiental, permitindo contrastar as estratégias adotadas com aquelas implementadas em São Paulo, a maior metrópole do país.

As diretrizes do PDE de São Paulo refletem um compromisso com a sustentabilidade urbana e com a redução das desigualdades sociais, abordando a criação de zonas de proteção ambiental e de incentivo ao uso racional do solo. O PDE define macrozonas e macroáreas com características específicas que visam tanto o desenvolvimento urbano quanto a preservação ambiental, impondo obrigações aos proprietários de áreas que se encontram em regiões estratégicas, bem como ao Poder Público municipal. Entre essas obrigações, destacam-se a preservação de áreas verdes, o controle do adensamento urbano e o uso sustentável dos recursos naturais, aspectos essenciais para que a cidade possa crescer de forma equilibrada.

Este trabalho tem como objetivo central investigar como a função socioambiental da propriedade privada urbana é incorporada e promovida pelo PDE do município de São Paulo. Para tanto, utiliza-se uma metodologia que combina revisão bibliográfica e análise normativa das disposições contidas no PDE, com o intuito de verificar se os objetivos e instrumentos estabelecidos realmente são estabelecidos de modo a contribuir para um desenvolvimento urbano sustentável.

A pesquisa, assim, almeja esclarecer se e como as diretrizes do PDE estão em consonância com o princípio constitucional da função social da propriedade, especialmente no que tange à promoção de um ambiente urbano mais inclusivo e menos degradador e

O estudo parte de uma abordagem teórica sobre a evolução da função social da propriedade no Brasil, contextualizando sua ampliação para a função socioambiental na Constituição de 1988. Com base em uma revisão doutrinária e histórica, o trabalho examina o surgimento de novos conceitos de propriedade que, ao agregar obrigações sociais e ambientais, ampliam o escopo do direito de propriedade para além dos interesses individuais.

Após, é adotada uma abordagem metodológica predominantemente analítica e dedutiva. Parte-se de conceitos teóricos fundamentais sobre a função social da propriedade e seus desdobramentos socioambientais, para então analisar como esses elementos estão previstos e regulamentados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Nesse sentido, a análise normativa ocupa papel central, pois visa identificar como as diretrizes, objetivos e instrumentos legais do Plano Diretor incorporam os princípios constitucionais e infraconstitucionais relacionados à

função socioambiental. Tal abordagem permite compreender a construção normativa do Plano sem abordar diretamente sua efetividade prática.

O enfoque principal, dessa forma, é a análise da construção normativa, sem adentrar na avaliação empírica da aplicação das normas no contexto específico do município de São Paulo.. Assim, o objetivo é explorar a dimensão teórica e normativa, sem pretensões de esgotar o tema em sua complexidade prática.

Nesse sentido, a análise se aprofunda nos elementos que constituem a função socioambiental, considerando tanto o valor de uso sustentável do solo urbano quanto o dever de preservar a qualidade de vida nas áreas urbanas. Assim, Rodrigues (2023), ao analisar a função da propriedade entende que ela:

> não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente; ela vai muito além disso, pois autoriza até mesmo que se imponham ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente conforme-se à preservação do meio ambiente. (Rodrigues, 2023, p. 26).

Por meio de uma revisão dos principais dispositivos do PDE, são examinados os instrumentos de gestão ambiental e de controle urbano que buscam assegurar uma ocupação do solo coerente com as necessidades de sustentabilidade da cidade. Os estudos de impacto ambiental, os termos de ajustamento de conduta e o zoneamento de áreas de proteção ambiental são alguns dos elementos que integram a estratégia do PDE.

Diante das diretrizes e instrumentos discutidos, este trabalho pretende contribuir para o debate sobre os desafios e possibilidades de implementação efetiva da função socioambiental da propriedade privada urbana em São Paulo.

Além de verificar a conformidade das normas com os princípios constitucionais, o estudo busca identificar os fatores que dificultam a aplicação prática das políticas estabelecidas no PDE, refletindo sobre a importância da função socioambiental como um instrumento para a construção de cidades mais justas e sustentáveis. A pesquisa, assim, oferece uma perspectiva analítica sobre o papel do PDE na promoção do direito à função socioambiental da propriedade privada urbana, considerando que o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental devem caminhar juntos para atender às necessidades das gerações presentes e futuras.

2 CAPÍTULO I: A PROPRIEDADE PRIVADA E SUA FUNÇÃO

2.1 Propriedade privada: análise histórica

A apropriação de terras é uma prática que remonta aos primórdios da história humana e desempenha um papel fundamental na estruturação das sociedades ao longo dos tempos. Sua evolução está profundamente conectada à transformação dos modos de produção e organização social, influenciando as relações de poder, a distribuição e alocação de recursos e a segregação dos indivíduos dentro do território, resultando no surgimento da propriedade privada.

Neste segmento, realizar-se-á uma recapitulação histórica acerca da propriedade privada, desde seus primeiros indícios nas sociedades primitivas até sua consolidação como pilar central do sistema capitalista, bem como a sua atual configuração como um direito/dever dentro do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, é possível remontar a origem da propriedade numa concepção inicial de "bem durável'' ao Homem, presente na transição do nomadismo ao sedentarismo, momento em que grupos de indivíduos passam a ocupar a terra de forma permanente e a se proteger de invasores. Segundo Gewher (2012, p. 17), a defesa do espaço essencial "se ampliou para as áreas de produção de alimentos e o poder material sobre as coisas se estendeu ao grupo, de forma que essa conjunção de pessoas possuía domínio sobre o espaço.", representando uma forma de ocupação do grupo sobre um território.

Neste mesmo sentido, Carneiro (1998, p. 26) destaca que a função da propriedade para o homem da antiguidade, ainda, "baseava-se em um sentimento espiritual, sendo que a apropriação de bens materiais estava ligada às convicções espirituais e familiares.". Assim, a apropriação de um território possuía um caráter ambivalente, pois, ao mesmo tempo que o grupo se impunha sobre os demais através dele, ele também era imbuído de um caráter divino, um lugar para a prática espiritual.

Avançando temporalmente, quando dos primeiros séculos do Império Romano, há uma virada de chave importante na forma como os indivíduos compreendiam o território em que viviam, tendo, principalmente, dois importantes focos de análise: o quesito religioso e o de dominação.

Para os romanos, numa perspectiva interpessoal, a propriedade seguia a tradição, estando presente o aspecto espiritual, de forma que Coulanges (1975) afirma que:

> A ideia de propriedade privada na sociedade romana estava situada na própria religião, pelo fato de que cada família tinha o local de residência e de seus antecedentes como um lugar sagrado, onde os espíritos dos antecedentes protegiam os atuais moradores. (Coulanges, 1975, p. 56)

Percebe-se, dessa forma, como a propriedade mantém o aspecto religioso como lugar sagrado, mas também adquire a característica de ser um bem de um grupo, que agora não é mais de toda uma tribo, mas de famílias.

Por outro lado, Rodrigues (2003) enxerga um outro foco na percepção romana sobre a propriedade, na perspectiva macro, entendendo que:

> deu-se o surgimento de novas formas de propriedade motivadas pelas sucessivas conquistas territoriais do império de Roma. As terras conquistadas pelo povo romano eram, em parte, reservadas à utilização pelo próprio império e outra parte era colocada à exploração por pessoas que deveriam pagar pelo direito de exercer a referida exploração. (Rodrigues, 2003, p. 5)

Denota-se, também, que as terras conquistadas pelo povo eram reservadas ao Império, sendo que, apenas parte dela, por deliberação dele, eram destinadas ao povo romano. Tal constatação sugere que parte das propriedades não eram dos cidadãos, mas concedidas a eles.

Dessa forma, a propriedade assume dois papéis relevantes para essa sociedade, desempenhando uma função religiosa, tornando-se sagrada as famílias, mas também, a função de dominação de um povo sobre o outro, com a centralidade do Império na distribuição das novas terras.

Depois dessa fase, tem-se a propriedade durante o feudalismo europeu, a qual permanece centralizada na Figura dos senhores feudais, na qual há a relação de labor dos vassalos dentro da propriedade em troca de moradia. Dessa forma, importa ressaltar que nessas sociedades, a plebe apenas usufrui do solo, sem nunca o ter como seu.

A propriedade privada passa por pequenas transformações: em algumas sociedades, é mais centralizada na Figura governante; em outras, menos. No entanto, continua mantendo bases similares.

Com a Revolução Francesa e a disseminação dos ideais Iluministas, tem-se uma grande mudança de paradigma, fazendo com que a propriedade seja enxergada por outras bases, na busca de extirpar a centralização da propriedade das mãos dos governantes.

Rodrigues (2003), ao analisar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 verifica que:

> a propriedade aparece na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como um direito inviolável e sagrado. A preocupação em assegurar a liberdade individual e a igualdade dos homens levaram a uma concepção individualista exagerada de propriedade, caracterizada como direito absoluto, exclusivo e perpétuo. (Rodrigues, 2003, p. 11)

Tem-se, a partir desse ponto, a influência burguesa e liberal no seio da propriedade, buscando trazer novos caracteres que permitam a mudança de poder ao se alterar sua visão como direito. O caráter sagrado deixa de ser relacionado ao aspecto espiritual, da conexão de uma família aos seus antepassados e ritos, passando a significar um direito sagrado, ou seja, concedido ao individuo pelo Divino para que ele use de forma irrestrita.

Nesse mesmo sentido, Henkes (2004) analisa a força do código napoleônico nessa transformação do direito de propriedade:

> No século XIX, em decorrência da Revolução Francesa, ocorrida em 1789, com seus ideais consumidos pelo Código Francês – Código Napoleônico, de 1804, a propriedade privada imóvel passou a ter um cunho extremamente absolutista, individualista, ou seja, deveria atender somente aos anseios do proprietário, mesmo que irracionais. Neste sentido, dispunha o artigo 544, do referido código "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" (Henkes, 2004, p.114)

Essa concepção busca tolher o poder governamental sobre a propriedade, dando-lhe um caráter imutável e criando uma esfera de autonomia para o indivíduo.

Assim, tem-se a influência do Direito, ainda que nascente, na propriedade a fim de configurá-la como direito natural, escapando de sua esfera a possibilidade de influência sobre o território privado e assumindo o caráter de uma liberdade negativa sobre o uso e posse.

Segundo Silva (2005, p.548), o direito à propriedade nesse período se enquadra na primeira geração de direitos fundamentais, também considerados como direitos de liberdade, os quais garantem a esfera de liberdade de atuação contra possíveis ingerências estatais, numa contrarreação aos abusos cometidos pelo Antigo Regime francês.

Portanto, durante esse período histórico, o direito à propriedade se amolda aos interesses da burguesia, tendo como papel a consolidação de poder desse grupo que se fortalecia com a queda do Regime. Sucede que, o uso da propriedade privada, dentro desses moldes de liberdade, acabou por acentuar as desigualdades sociais, na qual, em teoria, todos eram livres, mas apenas as classes dominantes usufruíam dos direitos.

É nesse cenário de desigualdade, que movimentos sociais ganham força e pressionam os respectivos governos para que adotem legislações que atendam não só os interesses das classes dominantes, mas também ao bem-estar da coletividade.

Surge, dentre essa pressão, as primeiras constituições a positivar direitos fundamentais sociais (direitos de segunda dimensão), como a mexicana de 1917 e a alemã de 1919 (Constituição de Weimar), que tinham como princípios norteadores o respeito as necessidades da coletividade e altera, de forma disruptiva, a chave de entendimento da propriedade privada como era enxergada até então.

A Constituição de Weimar representou uma mudança significativa ao não definir explicitamente "o que é" ou "quais são os limites" do Estado, introduzindo um novo propósito para ele. Junto com a Constituição Mexicana de 1917, ela deu início ao chamado constitucionalismo social, que posiciona o Estado como um agente de políticas públicas.

Um dos aspectos mais importantes da Constituição de Weimar é a abordagem sobre o direito de propriedade. Além de assegurar a propriedade, o texto constitucional determina que seu uso deve também beneficiar o bem comum, impondo responsabilidades ao proprietário. Por isso, o artigo 153 afirma: "A propriedade obriga. Seu uso deve igualmente estar a serviço do bem comum." (Alemanha, 1919).

Assim, nasce no seio constitucional a ideia de propriedade não mais como direito absoluto, mas agora como uma expressão de uso de um território, que obedece a deveres sociais e de respeito à coletividade.

No mesmo sentido, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 23 de maio de 1949, estabelece, em seu artigo 14, que a propriedade deve ter seus limites definidos por lei, garantindo e obrigando o proprietário, de modo que sua utilização deve servir ao bem comum: "propriedade obriga. Seu uso deve servir ao bem da comunidade" (Alemanha, 1949).

Tais alterações e tendências constitucionais marcam uma profunda mudança no direito de propriedade, deixando de representar apenas um "Não fazer'' e passando a significar, também, um "fazer''.

Contudo, a evolução dos direitos fundamentais e, consequentemente, do direito à propriedade não se esgota com os direitos sociais, indo além com o reconhecimento dos direitos de solidariedade no fim do século XX.

Tais direitos, configuram a terceira geração de direitos fundamentais, caracterizada por um aspecto internacionalista, tendo como princípios o direito ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e direito à paz. Percebe-se, portanto, o caráter não mais da coletividade de um determinado povo, mas a guarda de patrimônios de interesse da humanidade.

É nesse sentido que Bonavides (2006) conceitua esses direitos:

> os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (Bonavides, 2006)

Dentre esse cenário de internacionalização de direitos fundamentais que a propriedade privada ganha mais um elemento de atenção, devendo se preocupar, não só com os interesses da coletividade, mas com os direitos difusos, como o direito ao meio ambiente, consubstanciado na proteção dos bens ambientais indispensáveis.

Dessa forma, verifica-se que a evolução da propriedade privada reflete a transformação das sociedades ao longo da história, desde a ocupação territorial nas sociedades primitivas até a consolidação como direito fundamental nas constituições modernas. Inicialmente ligada a aspectos espirituais e de dominação, a propriedade passou a ser vista como um direito absoluto com a Revolução Francesa. No entanto, com o constitucionalismo social do século XX, especialmente com a Constituição de Weimar, a propriedade adquiriu uma função social, impondo responsabilidades ao proprietário para o bem comum.

Hoje, essa função se expande ainda mais com a terceira geração de direitos fundamentais, que enfatiza a proteção ambiental. Assim, a propriedade privada deve atender não apenas aos interesses individuais e coletivos, mas também aos direitos difusos, como a preservação do meio ambiente, refletindo uma responsabilidade global.

2.2 A Função social da propriedade privada e seu aspecto utilitário

Na busca de compreender as formas que delimitam o conceito da função social da propriedade, buscou-se primeiro realizar uma análise histórica sobre o tema, entendendo seu ponto de nascimento e razões para sua criação. Num segundo momento, faz-se necessário uma análise acerca dos pontos trazidos pela doutrina e literatura sobre o tema, buscando compreender os limites desse dever e como ele é encarado pela perspectiva jurídica.

Ainda, é preciso realizar um recorte temático, visto que sobre múltiplas propriedades é possível recair a ideia de função social, como a pública, a privada, a dos bens de consumo e de produção, a agrícola, a industrial, a urbana, a rural etc. O presente trabalho se pretende à análise, em partes, da propriedade privada urbana, visto que o reflexo da função social se dá de formas

diversas para cada um dos tipos de propriedade. Assim, toma-se como parâmetro de análise temas do direito civil, ambiental, constitucional, administrativo e urbanístico.

Após as considerações iniciais acerca do recorte, deve-se compreender o estado do direito no início do século XX, momento em que o tema realmente toma tração dentre a doutrina e, que, após algum tempo de maturação, passa a integrar diversos textos constitucionais.

Sundfeld (2019) ao tratar sobre esse momento histórico identifica na obra *Les Transformations du Droit Privé depuis le Code Napoleón,* de León Duguit, de 1911, uma crítica a noção individualista e civilista da propriedade, a qual assume um caráter metafísico, sendo fundada em duas bases: legitimação da apropriação e a "proteção da afetação da riqueza a uma finalidade meramente individual''.

Isso traz como consequência ao proprietário um direito múltiplo, o qual pode usar, gozar e dispor da sua coisa e, também, não usar, não gozar e não dispor da coisa. Vê-se o suprassumo do conceito civilista de autonomia da vontade, em que dá ao proprietário a total liberdade de usar e dispor de seu bem.

Sucede que, com a evolução do Direito Administrativo há uma busca de fortalecimento do poder Estatal, o qual tem como bases o exato oposto do conceito absoluto de liberdade, onde almeja-se, pelo contrário, os interesses da coletividade em detrimento do interesse individual. Sundfeld (2019) trata do tema, ainda analisando Duguit, entendendo a dicotomia e a necessidade de alteração do *status quo*:

> Para substituir a concepção de propriedade como o poder exclusivo da vontade do titular sobre a coisa, em coerência com uma nova visão da liberdade, Duguit, em sua precitada obra, propôs a propriedade-função social, justificando-a: "Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza" (Sundfeld, 2019)

Percebe-se uma alteração fundamental no conceito: o Direito passa a ser analisado como peça-chave para a concretização dos objetivos estatais, conferindo uma significação pública ao Direito Privado. Assim, o poder é condicionado a uma finalidade e o direito, a um dever.

Em contrapartida, não há que falar em contradições ao condicionar o direito de propriedade, pois o mero fato dele se apresentar como um direito subjetivo pressupõe uma autorização do ordenamento para sua prática, que estabelece, desde o início, seus limites e sua legitimação.

Eros Grau (1983) se debruça sobre o tema, dispondo acerca da legitimidade da imposição de deveres:

> Interpretadas, em seu conjunto, as contemplações, como princípios constitucionais, do desenvolvimento e da justiça social, da função social da propriedade e do pleno emprego, daí extraímos a conclusão de que a vigente ordem constitucional não apenas justifica a afirmação da configuração da propriedade — dos bens de produção — como um poder- dever, mas também autoriza a afirmação de que a função social da propriedade pode e deve expressar-se na imposição de comportamentos positivos ao proprietário e dá suporte à tese da configuração deste como proprietário-empreendedor (Grau, 1983, p. 93)

Mesmo que o referido trecho trate dos bens de produção, a análise trazida pode ser estendida à propriedade urbana. A partir dessa propositura, há o estabelecimento da função social da propriedade, a qual propõe a necessidade de usos adequados ao coletivo, ocorrendo, portanto, a "vitória" da função sobre a autonomia da vontade, dada a mudança sociocultural e econômica que se viu no início do século XX.

Tendo sido consagrada a função em detrimento da autonomia absoluta da vontade, cabe entender como se desdobra esse dever, quem é o seu destinatário e como ele deve agir. Para elucidar, Eros Grau (1981) trata brevemente sobre o tema:

> A fim de que possamos mais fluentemente compreender a idéia de propriedade-função social, cumpre observar ainda que não é a coisa objeto da propriedade que tem a função, mas, sim, o titular da propriedade. Em termos, quem cumpre ou deve cumprir a função social é o proprietário da coisa" (GRAU, 1981, p. 119)

Assim, tem-se como ponto de partida o sujeito de deveres, ou seja, quem deve cumprir o dever, entendendo que o objeto em si não possui função, mas ao proprietário é incumbido o dever de dar uma destinação/função que se adeque aos princípios de justiça social.

O outro ponto, no que tange ao modo de agir do proprietário, é de mais complexa compreensão, visto que esbarra necessariamente na concepção de justiça social e princípios da ordem econômica presentes no ordenamento jurídico. A forma como o ordenamento do país trata esses temas condiciona quão estreito ou largo o escopo da função será, de modo que as políticas legislativas condicionam o exercício dos poderes do proprietário em diferentes circunstâncias (Chalhub, 2003, p. 311).

Dessa forma, percebe-se que a construção da função resulta de um equilíbrio entre o direito privado e o público, a autonomia da vontade e o interesse coletivo. Isso depende de como o ordenamento jurídico atribui peso a cada um desses elementos, podendo a balança inclinar-se para cada um dos lados.

Contudo, o elemento de convergência, quanto ao *modus* de se alcançar o uso da propriedade em concordância com a justiça social, se dá mediante o trabalho empregado sob o solo, de modo que o elemento "usar'' se torna condicionado, bem como o "não usar'', visto que apenas se utilizando a propriedade para um fim – o trabalho – e não outro, que se alcança sua função.

Sobre o tema, Ismael Marinho Falcão (s.d., p.5) entende "o trabalho como elemento propulsor de produção e, conseqüentemente, firmatário do direito de propriedade, porquanto sem ele não se fará com que a terra desempenhe a função social que lhe é inerente".

No entanto, quando se trata de trabalho, não se pensa de forma simplista no proprietário arando ou cuidando de sua terra, mas sim na ideia de trabalho produtivo. Ou seja, atribuir à propriedade uma função baseada no trabalho, que traga uma produtividade perceptível para os demais. Falcão (s.d.) discorre sobre o tema:

> Essa é a forma de dizer que à lei o que interessa é a *utilitas* da terra; sua exploração econômica; a garantia de subsistência do seu ocupante, pelo seu trabalho direto e de sua família, para atingir o almejado progresso social e econômico preconizado pela filosofia da política agrarista em vigor. A mera detenção física, a vontade de dono da doutrina civilista, já não basta para que o homem conquiste, frente ao Direito Agrário, a propriedade plena da terra rural, pois tudo isso sem o trabalho produtivo nada representa, de nada vale (Falcão, s.d., p. 6)

Dessa forma, a propriedade deve atingir uma exploração econômica ligada ao trabalho, além de poder ser destinada a habitação e recreação (uso latu sensu), tendo como ponto central a imposição do dever de uso. Carlos Ari Sundfeld (2019) destaca sobre o tema:

> [...] a realização legislativa do princípio da função social pode se dar pela imposição de obrigações de fazer, consistentes no próprio exercício do direito, no caso, utilização da propriedade. Em consequência, pode o Estado insurgir-se contra um proprietário de terreno urbano que se negue a usá-lo, seja para edificação, seja para atividade econômica compatível com contexto urbano em que esteja inserido. (Sundfeld, 2019, p. 18)

Portanto, a função social da propriedade emerge como um conceito que equilibra o direito privado e o interesse público, condicionando o uso da propriedade a uma finalidade que atenda aos princípios de justiça social. A propriedade não é mais vista apenas como um direito subjetivo do proprietário, mas como um dever social que impõe ao titular a responsabilidade de utilizar a propriedade de maneira que beneficie a coletividade. Esse entendimento transforma a autonomia da vontade em um poder-dever, onde o proprietário deve cumprir uma função social para ser legitimado e protegido pelo ordenamento jurídico.

Em conclusão, a função social da propriedade exige que o proprietário atue de forma produtiva, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social. A mera detenção da propriedade sem um uso produtivo não é suficiente para garantir sua legitimidade. Assim, a propriedade deve ser utilizada de maneira que promova a subsistência do proprietário, moradia e trabalho produtivo, alinhando-se aos objetivos de justiça social e progresso econômico estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

2.3. Do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à função socioambiental da propriedade privada: uma análise doutrinária

Com a positivação e consolidação dos direitos fundamentais de segunda geração, focados em mitigar problemas econômicos, sociais e culturais, demais problemas de cunho social e eventos globais da segunda metade do século XX, como "a explosão demográfica, as guerras mundiais, as agressões ao meio ambiente, a competição econômica internacional, em suma, com a globalização dos problemas do homem" (Lewandowski, 2003. p. 418) forçaram a doutrina jurídica a ampliar o rol de direitos essenciais que deveriam ser positivados, consubstanciados em uma terceira onda.

Dentre esses direitos, Lewandowski, 2003. p. 418, ressalta como mais relevantes:

> direito à paz, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, o direito à proteção do meio ambiente e do patrimônio comum da humanidade etc. Esses direitos desenvolveram-se, mais do que nos A Formação da Doutrina dos Direitos Fundamentais ordenamentos jurídicos internos dos Estados, sobretudo no plano do Direito Internacional (Lewandowski, 2003. p. 418)

Nesse sentido, os direitos fundamentais nascentes na terceira geração tem como principal característica a defesa de direitos inerentemente globalizados, com pretensões de ampliar a qualidade de vida e sustentabilidade dos povos ao redor do globo. Tal pretensão advém, principalmente, da realização de que, após os horrores da segunda guerra, não bastava que apenas os próprios Estados protegessem seus direitos, mas que deveria haver diretrizes internacionais e direitos que fossem assegurados no plano externo.

Nesse sentido, percebeu-se, paralelamente, a necessidade de proteção do meio ambiente, frente as intervenções e impactos do Homem na natureza. Assim, Sampaio (2020) entende esse momento histórico-jurídico:

> As massivas intervenções humanas no ambiente levaram a um quadro tóxico de periclitação à saúde e à vida, com sérios reflexos à igualdade, denunciados pelos anseios de justiça ambiental, mobilizando energia de organização da sociedade e de lutas jurídicas e sociais, políticas e, por vezes, físicas que exigiram um arbitramento político e constitucional, dada a proporção a que chegaram. (Sampaio, 2020. p.277)

Percebe-se, portanto, um fluxo convergente para a criação de uma doutrina e constitucionalização de direitos voltados a proteção ambiental, partindo de anseios da sociedade, que pudessem mitigar o quadro de perigo à vida que se instaurava, voltado para preservação e em benefício das futuras gerações.

Para isso, buscou-se a conceituação de um direito que pudesse abarcar todos esses anseios de forma sustentável, surgindo a ideia de um princípio do "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". O voto do ministro Celso de Mello, na ADIMC 3540/DF, resume bem a forma como se deu essa caracterização:

> Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral (BRASIL, 2005)

Ainda, Sampaio (2020, p. 278) explica que esse direito não se fecha em uma conceituação aberta, levando a outros princípios que auxiliam em sua concretude, visto que "A natureza dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de sua proteção eficaz justificam o desenvolvimento de princípios como o poluidor-pagador e a precaução". Isso significa que, além da vertente de proteção ao meio ambiente, os indivíduos devem ter a ciência de que deverão ser responsabilizados em casos de impactos ambientais e agir sempre com precaução, evitando ocasionar lesões a esse patrimônio.

Assim como, após a consolidação das reinvindicações sociais com os direitos de segunda geração e sua impregnação no direito de propriedade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também procurou se aproximar do direito de propriedade, como um de seus braços para sua concretização. Viu-se que, seria necessário alargar ainda mais os deveres relacionados à propriedade, entendendo que a forma de uso da terra é fundamental para a proteção do meio ambiente. Nesse sentido, José Renato Nalini (2010) entende esse processo de transformação:

> o interesse na maximização de lucros tem submetido à terra – compartimentada pelo direito de propriedade – a evidentes maus tratos. A correção moral desse mau uso da terra geraria um subproduto desejável: a utilização ambiental racional da propriedade imobiliária. (Nalini, 2010, p. 148)

Assim, uso da propriedade deveria ser condicionado, não só as funções sociais elencadas anteriormente, mas a um uso ambientalmente equilibrado, fazendo surgir a ideia de função socioambiental da propriedade.

Nesse sentido, tem-se num primeiro momento histórico o direito de propriedade sendo reconhecido por sua função social, o que legitima, por exemplo, a intervenção estatal para proteger categorias de indivíduos, como os trabalhadores. Mais recentemente, exige-se que a propriedade também cumpra sua função ambiental, como condição para seu reconhecimento pela ordem jurídica (Henkes, 2004, p. 117).

Concluindo a respeito, Fensterseifer e Sarlet (2014) explicam:

> O princípio da função ambiental da posse e da propriedade configura-se como um princípio geral do Direito Ambiental. Assim como outrora a função social foi consagrada para limitar e redefinir o conteúdo do direito de propriedade, hoje também os valores e direitos ecológicos passam a conformar o seu conteúdo com uma nova carga de deveres e obrigações correlatas ao seu exercício (Fensterseifer, Sarlet, 2014, p. 104)

Essa nova carga de valores e direitos ecológicos estaria consubstanciada na proteção de bens ambientais indispensáveis, incluindo o uso e não abuso do solo pelo proprietário (Leite, 2002, p. 27). Ainda, tem-se que "o elemento ambiental no uso da propriedade teve consequências práticas para o proprietário, que, apesar de ser o detentor, passou a enfrentar limitações quanto ao uso de seu bem, e que deve obrigatoriamente respeitar os preceitos ambientais'' (LEAL, BIOEN, 2016. p. 64).

Para compreender o campo desses deveres nascentes para a propriedade, Fensterseifer e Sarlet (2014) asseveram:

> Os deveres fundamentais de proteção ambiental além de conterem obrigações de cunho negativo, como, por exemplo, a abstenção de práticas degradadoras da qualidade ambiental, impõem também comportamentos positivos dos atores privados (pessoas físicas e jurídicas), impondo a adoção de condutas especificas no sentido de prevenir, precaver e reparar qualquer forma de degradação do ambiente que esteja relacionada ao exercício do direito de propriedade (e da posse), cabendo, inclusive, o controle externo (extrajudicial e judicial) pela coletividade e pelo Estado a respeito do cumprimento das finalidades socioambientais do proprietário (ou possuidor). (Fensterseifer, Sarlet, 2014, p. 104)

Assim, adiciona-se uma camada extra de obrigações e deveres ao proprietário, não bastando que ele destine sua propriedade a um fim econômico, mas que tenha deveres negativos

e positivos, sendo de instrumental relevância a não prática de delitos ambientais e atuação em prol da prevenção e reparação de danos. Ou seja, a postura do proprietário deve ser mais diligente, tendo em vista que os atos praticados por ele ressoam por toda a coletividade.

Contudo, apesar da grande definição de deveres e obrigações do proprietário sob sua terra, a extensão e qualidade do que deve ser feito será distinta a depender do local em que o solo estiver localizado.

A exemplo, uma propriedade localizada em uma zona rural contará com obrigações de prevenção e proteção específicas, como não desmatar, não poluir, reflorestar etc. De modo que as obrigações se relacionam de forma mais direta e clara com a proteção ambiental.

Por outro lado, cria-se um enorme desafio para se definir os preceitos que devem reger a propriedade privada urbana no que tange a sua função socioambiental, principalmente se tratando das zonas de alta densidade populacional e urbanização, marcadas pelo alto grau de deterioração ambiental. Nesse sentido, Chalhub (2003), trata da expansão das cidades:

> De fato, o expressivo crescimento da população e, particularmente, sua concentração nos grandes centros urbanos, aliada ao incessante surgimento de novos produtos e serviços indispensáveis à vida contemporânea, implica inevitável e crescente intervenção no ambiente e incremento da produção e da produtividade, visando atender as necessidades básicas de assentamento e de consumo. Nesse processo, não raras vezes o uso e a ocupação do solo se fazem de maneira inadequada. (CHALHUB, 2003 PG. 309)

Na busca de mitigar os efeitos negativos do uso desmedido da propriedade, as medidas cabíveis se voltam, em grande medida, ao locus negativo do direito, ou seja, o de não se degradar ainda mais o solo.

Nesse sentido, deve-se olhar para as soluções encontradas no bojo do direito urbanístico, com as políticas urbanas, as quais, segundo Henkes (2004):

> tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais [ambientais] da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito às 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; ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a poluição e degradação ambiental; adotar 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; proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído, o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, entre outros. (Henkes, 2004, p. 120)

Vê-se, dessa forma, que o uso do solo urbano, pelo viés do direito urbanístico que prioriza o convívio sustentável nas cidades, deve ser realizado a partir das premissas de utilização adequada do solo, não poluição, não degradação e foco no saneamento ambiental.

Outra solução adotada para o enfrentamento desse problema é a criação, dentro do espaço da cidade, de zonas com previsões genéricas de uso, ou seja, em determinados espaços da cidade, facultar ao proprietário tipos de instalações possíveis, como residências ou estabelecimentos comerciais, enquanto em outras localidades, a instalação de indústrias (Sundfeld, 2019, p. 19). Deste modo, é possível, ao segmentar o território urbano, definir quais as diferentes obrigações e deveres do proprietário a depender do objetivo ambiental da cidade para essas diferentes localidades.

Em suma, a função socioambiental da propriedade privada emerge como uma evolução necessária e coerente dentro do contexto dos direitos fundamentais de terceira geração. A partir da consolidação dos direitos sociais e econômicos, a proteção ambiental se tornou uma prioridade global, refletindo a necessidade de um desenvolvimento sustentável que garanta a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A doutrina jurídica, ao incorporar a função socioambiental, não apenas amplia os deveres do proprietário, mas também redefine o próprio conceito de propriedade, integrando valores ecológicos e sociais que são essenciais para a preservação do meio ambiente.

Portanto, a função socioambiental da propriedade representa um avanço significativo na busca por um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, Humbert (2009) entende esse movimento necessário que:

> Seja como for, não há que se falar em função social da propriedade se não atendida a sua utilização racional e adequada, além da proteção ao meio ambiente. O proprietário que olvida as regras ambientais no exercício do direito de propriedade estará violando o princípio da função social da propriedade na sua acepção ambiental. (Humbert, 2009, p. 125)

Assim, ao impor obrigações tanto negativas quanto positivas aos proprietários, busca-se assegurar que o uso da terra contribua para a proteção ambiental e o bem-estar coletivo. Essa abordagem, embora desafiadora, é fundamental para enfrentar os problemas ambientais contemporâneos e promover uma convivência mais harmoniosa entre o homem e a natureza. Nesse sentido, conclui Heluy (2020):

> O direito à propriedade não pode estar fora de sintonia com o dever de preservar o meio ambiente. Logo, não mais se admite que alguém explore a propriedade sem se preocupar em evitar danos ambientais que terão incidência tanto na esfera temporal

> como na espacial, para um número indeterminado de pessoas. (Heluy, 2020, p. 318-319)

Assim, a função socioambiental da propriedade se consolida como um princípio indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável.

2.4 A Constitucionalização da função socioambiental da propriedade

No início do século XX, por impulso do movimento constitucionalista ao redor do globo, caudatário dos movimentos havidos no México e na Alemanha, que a Constituição brasileira de 1934 idealiza, em sua primeira iteração, sua versão de função social da propriedade, dispondo em seu art. 113, § 17 que "é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

Por sua vez, a Constituição brasileira de 1946 determinou, em diferentes caracteres, no artigo 147, que "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social". Já a Constituição de 1967 explicitamente incorporou a função social da propriedade como um princípio constitucional da ordem econômica, conforme estabelecido no artigo 157:

> Artigo 157 – A ordem econômica tem por fim, realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:
> [...]
> III – função social da propriedade;

Até esse momento, a propriedade se configurava como detentora de um encargo social ainda frágil, aparecendo de forma rasa dentro do texto constitucional. Contudo, essa situação se altera significativamente sob égide da Constituição de 1988, a qual expressa uma maior preocupação em assegurar que a propriedade desenvolva um papel social, colocando-a como direito fundamental, presente no rol do art. 5°:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> [...]
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Ainda, tal como a constituição de 1967, também insere a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica, em seu art. 170, inciso III, buscando dar maior prestígio e visibilidade:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
> IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Percebe-se, a posição de valor que a Constituição concede ao tema, entendendo que a persecução de uma sociedade digna, que respeita o trabalho humano e busca a justiça social está intrinsicamente ligada ao uso da propriedade privada que atenda aos interesses da coletividade.

Contudo, se a Constituição tivesse abordado o tema apenas por meio desses termos, não haveria inovação, nem proteção maior do que suas predecessoras, sem nunca terem explicitado os meios e caracteres para que a utilização da propriedade respeitasse sua função social.

É nesse sentido que se apresentam, principalmente, os art. 182 e 186 que dispõem, respectivamente, da política urbana e da política agrícola e fundiária, dando um norte ao modo de uso da propriedade, tanto na zona rural, quanto na cidade. Sucede que, o tratamento constitucional da propriedade rural e urbana, no que tange ao atingimento de sua função social difere quanto aos seus requisitos.

O legislador constituinte aborda a propriedade rural de forma mais clara, trazendo critérios objetivos de como ela deve ser usada ou, ao menos, suas balizas gerais de uso. Assim, dispõe o art. 186:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

Fica evidente a preocupação em definir que o uso da propriedade rural deva assegurar um aproveitamento racional, observar as leis trabalhistas, ter uma exploração que favoreça o bem-estar e deva utilizar de modo adequado os recursos naturais e preservar o meio ambiente.

Dessa forma, o ordenamento brasileiro insere, de forma expressa, que a propriedade rural possui deveres ambientais ao alargar as obrigações e deveres do proprietário a um mandamento de caráter ambiental, na chave da prevenção e preservação.

Nesse sentido, Borges (1999) arremata:

> A função ambiental da propriedade rural é um dos quatro elementos que compõem o conteúdo constitucional de função social da propriedade rural, que é compreendido no art. 186 da Constituição Federal de 1988, consistindo, em sentido amplo, nos deveres, atribuídos ao proprietário, de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. O proprietário cumpre a função ambiental da sua propriedade, em sentido amplo, quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade, mantendo as características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas (BORGES, 1999, p. 302)

Contudo, ao tratar da propriedade urbana, a Constituição de 1988 delega ao legislador municipal a faculdade de definir como se dará o uso da propriedade urbana, dispondo em seu art. 182:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Assim, tem-se uma imagem não sistematizada da função social da propriedade urbana, facultando a cada munícipio que possuir um plano diretor definir as bases em que o uso da propriedade se dará, não havendo uniformização.

Contudo, a interpretação dos institutos deve ser realizada de forma sistemática, ou seja, mesmo que os municípios tratem de forma diversa sobre o tema, diversos pontos de intersecção deverão existir, pois a propriedade é regida pelos princípios constitucionais.

Em se tratando da função ambiental que a propriedade urbana deve exercer, foco da presente análise, deve-se dar atenção principalmente aos princípios de prevenção, precaução, reparação e poluidor-pagador, decorrentes do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, presente no art. 225 na Constituição Federal de 1988:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
> [...]
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.
> [...]
> § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Tem-se, portanto, um mandamento generalizante, de ordem nacional, dispondo acerca das obrigações básicas que toda a coletividade deve observar. Dessa forma, o direito de propriedade não escapa dessas disposições basilares e deve, também, cumprir sua função social em congruência com os princípios ambientais, mesmo que não haja a previsão expressa. Nesse sentido, Humbert (2009) explica:

> Os termos "função", "social", "meio ambiente" e "propriedade", são, isoladamente, exaustivamente referidos nos nossos diplomas legais. Mas não encontramos, é verdade, menção explícita à função socioambiental da propriedade no Direito Positivo brasileiro. Isto não significa, por si só, que não se trate de norma jurídica, pois os conceitos jurídicos existirão sempre que se possa localizar no sistema normativo um complexo de normas possíveis de constituir uma unidade, isto é, sempre que caracterize algo para efeitos de direito. (Humbert, 2009, p. 118)

A caracterização de uma unidade de sentido advém do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual Ferreira (1995, p. 137) entende que ele passa a "a nortear toda a legislação subjacente, e a dar uma nova conotação a todas as leis em vigor, no sentido de favorecer uma interpretação coerente com a orientação político-institucional então inaugurada".

Dessa forma, a evolução das constituições brasileiras demonstra um crescente reconhecimento da função social da propriedade, culminando na Constituição de 1988, que integra de forma robusta a necessidade de compatibilizar o uso da propriedade com a preservação ambiental, que, embora não explicitamente mencionada, é inferida a partir dos princípios constitucionais que visam assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a propriedade deve ser exercida de maneira a atender não apenas aos interesses individuais, mas também aos coletivos, garantindo a sustentabilidade e o bem-estar das presentes e futuras gerações.

2.5 Função socioambiental da propriedade urbana na legislação infraconstitucional

No campo infraconstitucional fica mais proeminente a presença da função socioambiental da propriedade, tendo como ponto de maior destaque e relevância a disposição do art. 1228 do Código Civil de 2002:

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
> § 1 º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O Código Civil continua a não mencionar o termo "função socioambiental", mas trata de "finalidade", a qual a propriedade deve ter, sendo bem claro ao destacar a chave de preservação e não deterioração. Dessa forma, começa a se desenhar melhor os limites da propriedade privada urbana, pois, diferente da Constituição de 1988 que trata apenas do solo rural, há um tratamento uniforme para todo aquele que tem o direito de propriedade, inclusive dos imóveis urbanos.

Nesse sentido, Humbert, (2009) destaca a relação simbiótica entre a propriedade e o meio ambiente:

> Como direitos fundamentais, porque diretamente ligados à vida e à propriedade, por ser de natureza suprema, supra-direito, por irradiar-se pelo sistema como um todo, não se pode dissociar o equilíbrio ecológico — a qualidade do meio ambiente — da função social da propriedade, donde se extrai o princípio constitucional implícito da função socioambiental da propriedade. (Humbert, 2009, p. 124)

Seguindo, outro instrumento de fundamental importância é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal e institui importantes marcos que permitem a compreensão das balizas da propriedade urbana ao dispor sobre as diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto da Cidade, já em seu art. 1º, demonstra seu caráter uniformizador e suas pretensões alinhadas aos princípios constitucionais, buscando regulamentar o "uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental." A pretensão, aqui, faz com que a "cidade, também chamada de

ambiente artificial, passe a usufruir da ideia de sustentabilidade" (Pires, Santos, 2006 p.106) através do alinhamento do direito de propriedade com os objetivos ambientais.

Humbert (2009), ao analisar as disposições do referido Estatuto dispõe:

> (O Estatuto da Cidade) Impõe como diretrizes gerais a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito ao saneamento ambiental, o planejamento como forma de evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a ordenação do solo para evitar a poluição e degradação ambiental, adoção de padrões de produção e consumo e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, a 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, estabelecendo, finalmente, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação[1] (Humbert, 2009, p. 129-131)

Em outro plano, o Estatuto elege como instrumentos da política urbana o zoneamento ambiental (art. 4º, III, "c"), a instituição de unidades de conservação (art. 4º, V, "e"), o estudo prévio de impactos ambientais (no art. 4º, VI e art. 37, VII), o direito de preempção (art. 26) do Estado face a necessidade de preservação e proteção ambiental, estudo de impacto em operações consorciadas (art. 26, VI, VII, VIII), entre outros. (Humbert, 2009, p. 131–132)

Assim, a partir das diretrizes criadas pelo Estatuto tem-se uma configuração mais clara da função socioambiental da propriedade urbana, incumbindo ao proprietário deveres de proteção, preservação, recuperação do meio ambiente natural e concedendo instrumentos aos municípios para que estabeleçam zonas de ocupação com maior ou menor rigor de preservação; para que regularizem áreas ocupadas de forma precária, de modo a garantir o saneamento e ocupação sustentável; para realizar a preempção em casos de necessidade; para que impeçam a realização de operações sem que haja estudo de impacto e autorização, entre outros.

Tem-se, portanto, a disposição de diversas restrições ao direito de propriedade, consubstanciadas na forma de uma cidade sustentável, pautada na função socioambiental para garantir o uso coerente da propriedade. Contudo, ainda delega, tal qual a Constituição Federal, a incumbência de definir a função social da propriedade ao Plano Diretor, dispondo, em seu art. 39, que a "propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor", permitindo que haja especificações próprias de cada região ao uso do solo urbano.

[1] As diretrizes gerais de garantia mencionadas se encontram no art. 2º, incisos, I, IV, VI "g", VIII, XII, XIV, XXII, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)

Por fim, demais instrumentos como a Lei 12.651/2012, que instituiu o impropriamente chamado novo código florestal, a Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a Lei nº 11.428/06, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação da Mata Atlântica abordam também restrições ao direito de propriedade, sempre se baseando nos princípios de prevenção, precaução, reparação e não poluição.

A análise da função socioambiental da propriedade no campo infraconstitucional revela a crescente importância de regulamentações que alinhem o uso da propriedade com objetivos de preservação ambiental e bem-estar social. O Código Civil de 2002, embora não mencione explicitamente o termo "função socioambiental", estabelece claramente que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com finalidades econômicas e sociais, preservando o meio ambiente e o patrimônio cultural. Este enfoque é reforçado pelo Estatuto da Cidade, que regulamenta a política urbana com diretrizes que promovem a sustentabilidade e a proteção ambiental, destacando a necessidade de planejamento urbano para evitar distorções e impactos negativos no meio ambiente.

Em suma, a legislação infraconstitucional brasileira, através de instrumentos como o Código Civil e o Estatuto da Cidade, configura um arcabouço normativo que impõe ao proprietário deveres de proteção e preservação ambiental, ao mesmo tempo em que concede aos municípios ferramentas para regulamentar o uso do solo urbano de forma sustentável.

O Plano Diretor, nesse contexto, deve desempenhar um papel crucial na regulação regional da propriedade urbana, definindo as exigências fundamentais de ordenação da cidade e garantindo que a propriedade urbana cumpra sua função social de acordo com as especificidades de cada região.

2.6 Elementos essenciais da função socioambiental da propriedade privada urbana.

Após a análise da função socioambiental da propriedade pela óptica histórica, doutrinária e legislativa se torna possível agregar diversos elementos definidores desse instituto, que integram a necessidade de uso racional e sustentável da propriedade com a responsabilidade social e ambiental do proprietário. Essa seção visa consolidar os aspectos discutidos anteriormente, criando um arcabouço de instrumentos que servirá para analisar o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e identificar se ele contempla a função socioambiental da propriedade.

Para compreender os elementos essenciais da função socioambiental da propriedade privada urbana, é necessário partir dos princípios fundamentais que regem este conceito. A Constituição Federal de 1988 e outras legislações infraconstitucionais, com destaque para o Código Civil de 2002 e o Estatuto da Cidade de 2001, estabelecem uma série de princípios que orientam o uso da propriedade urbana, destacando-se o princípio da função social da propriedade, da sustentabilidade, da prevenção e precaução e o poluidor-pagador.

O princípio da função social da propriedade, consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, estabelece que a propriedade deve atender a uma função social. Isso significa que o uso da propriedade deve beneficiar a coletividade, promovendo a justiça social e a igualdade. A propriedade não pode ser utilizada de forma que atenda apenas aos interesses individuais do proprietário, mas deve contribuir para o bem-estar da comunidade, de modo que o "ordenamento jurídico brasileiro impõe uma conduta positiva "fazer" e não tão-somente a conduta negativa 'não fazer'" (Henkes, 2004, p. 117).

Tal princípio será o ponto de partida para a análise dos artigos do referido Plano Diretor, pois ele guia o olhar para propriedade, ou seja, sempre que houver limitações ou obrigações relacionadas ao direito do proprietário, poderá ocorrer que elas sejam relacionadas aos princípios e instrumentos explanados abaixo, de tal forma que haja a comprovação da função socioambiental, pelo relacionamento dos conceitos.

Complementar a este princípio, o princípio da sustentabilidade, instituído pelo artigo 225 da Constituição Federal, determina que a utilização da propriedade deve ser compatível com a preservação do meio ambiente. A sustentabilidade é um elemento central na função socioambiental da propriedade privada urbana, pois busca harmonizar o desenvolvimento urbano com a proteção ambiental, garantindo que os recursos naturais sejam utilizados de forma racional e sustentável.

Os princípios da prevenção e precaução, por sua vez, estabelecem que a propriedade deve ser utilizada de maneira a prevenir danos ambientais e adotar medidas de mitigação dos impactos negativos ao meio ambiente. Contudo, os dois princípios não levam aos mesmos resultados práticos, estando o princípio da prevenção relacionado a análise prévia e mitigação de riscos comprovados, enquanto o princípio da precaução, relacionado a mitigação de perigos não comprovados, mas possíveis. Nesse sentido, explica Granziera (2014) a respeito da prevenção:

> Com base no princípio da prevenção, havendo uma análise prévia dos impactos que um determinado empreendimento possa causar ao meio ambiente, é possível, adotando-se medidas compensatórias e mitigadoras, e mesmo alterando-se o projeto em análise, se for o caso, assegurar a sua realização, garantindo-se os benefícios

> econômicos dele decorrentes, sem causar danos ao meio ambiente. (Granziera, 2014, p. 61)

E conclui Silva (s.d.) a respeito da precaução:

> Muitas vezes tido como sinônimo do princípio da prevenção, por também pretender que se evitem os danos ambientais, na verdade diferencia-se dele pelo fato de que, para atingir o objetivo pretendido, opera-se com o risco incerto ou desconhecido, por não se contar com elementos ou pesquisas científicas sobre o tema. A incerteza não pode servir de justificativa para que não se garanta a proteção. Esse princípio foi expressamente previsto na Rio-92: Princípio 15. De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (Silva, s.d., p. 7)

Tem-se, portanto, dois princípios essenciais para garantir a proteção ambiental e a saúde pública, prevenindo a degradação ambiental antes que ela ocorra. A prevenção e a precaução são fundamentais para a gestão sustentável das cidades, especialmente em áreas de alta densidade populacional.

Além disso, o princípio do poluidor-pagador, que estabelece que o proprietário que causar danos ao meio ambiente deve arcar com os custos de reparação e compensação, visa internalizar os custos ambientais das atividades econômicas, incentivando práticas mais sustentáveis. A responsabilidade ambiental do proprietário é um aspecto crucial da função socioambiental da propriedade, garantindo que os impactos negativos sejam mitigados e compensados, incentivando a utilização moderada para que não haja depredação significativa do recurso natural ou sua escassez.

Além dos princípios ambientais, também são necessários, para a implementação da função socioambiental da propriedade privada urbana, os instrumentos de planejamento urbano. Entre os principais instrumentos, destacam-se, o zoneamento ambiental, o Estudo de Impacto Ambiental e as unidades de conservação.

O zoneamento ambiental é instrumento necessário, definindo as áreas de proteção ambiental e as atividades permitidas em cada zona. Ele visa garantir que o uso do solo seja compatível com a preservação dos recursos naturais, a qualidade de vida urbana e "constitui limitação ao uso do solo particular, incidindo diretamente na limitação da propriedade, com base no preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social [ambiental]" (Henkes, 2004, p. 121). É partir da divisão do solo urbano, através de políticas de

zoneamento, que se torna possível a criação de áreas em que o direito de propriedade seja mais restrito que em outras.

O Estudo de Impacto Ambiental é um instrumento de avaliação prévia dos impactos ambientais de projetos e atividades urbanas. Ele é essencial para identificar, prevenir e mitigar os impactos negativos ao meio ambiente, garantindo que os projetos sejam sustentáveis, além de ser um requisito legal para a aprovação de projetos que possam causar impactos significativos ao meio ambiente, conforme previsto na legislação ambiental brasileira.

O proprietário de uma propriedade privada urbana tem diversas obrigações para garantir que seu uso esteja em conformidade com a função socioambiental. Entre essas obrigações, destacam-se o uso racional e sustentável, a preservação e recuperação ambiental, a conformidade com a legislação ambiental e a responsabilidade por danos ambientais.

O uso racional e sustentável implica que o proprietário deve utilizar a propriedade de maneira racional e sustentável, evitando o desperdício de recursos naturais e a degradação ambiental. A preservação e recuperação ambiental exigem que o proprietário adote medidas para preservar e recuperar o meio ambiente, incluindo a manutenção de áreas verdes, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de recursos hídricos.

A conformidade com a legislação ambiental implica ao proprietário cumprir todas as normas e regulamentos ambientais, incluindo a obtenção de licenças e autorizações necessárias para o uso da propriedade. A responsabilidade por danos ambientais estabelece que o proprietário é responsável por reparar e compensar quaisquer danos ambientais causados por suas atividades, incluindo a adoção de medidas de mitigação e compensação ambiental.

Para analisar se o Plano Direito Estratégico do município de São Paulo contempla a função socioambiental da propriedade é necessário verificar se ele incorpora os princípios e instrumentos mencionados anteriormente. A análise considerará a conformidade com os princípios fundamentais, a incorporação de instrumentos de planejamento urbano, a definição de obrigações do proprietário e os mecanismos de fiscalização e controle.

A conformidade com os princípios fundamentais envolve verificar se a legislação incorpora os princípios da função social da propriedade, sustentabilidade, prevenção e precaução, e poluidor-pagador. A incorporação de instrumentos de planejamento urbano implica avaliar se a legislação prevê a utilização de instrumentos como zoneamento ambiental e estabelecimento de estudos de impacto ambiental.

A definição de obrigações do proprietário envolve analisar se a legislação estabelece claramente as obrigações do proprietário em relação ao uso racional e sustentável da propriedade, preservação e recuperação ambiental, conformidade com a legislação ambiental e

responsabilidade por danos ambientais. Os mecanismos de fiscalização e controle são essenciais para garantir o cumprimento das obrigações socioambientais pelos proprietários, prevenindo a degradação ambiental e promovendo a sustentabilidade.

A consolidação dos princípios, instrumentos e obrigações discutidos nesta seção fornecem o arcabouço para a análise, permitindo identificar a contemplação adequada da função socioambiental da propriedade.

3 CAPÍTULO II: O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO PAULO

O Estatuto da Cidade qualifica aos municípios os requisitos para que haja a necessidade de criação de um plano diretor, sendo obrigatório às cidades que contarem com mais de vinte mil habitantes, que integrarem regiões metropolitanas, áreas de interesse social, áreas com empreendimentos economicamente e ambientalmente relevantes, dentre outros requisitos. Além desses casos, a lei da defesa civil (Lei nº 12.608/12) também prevê a necessidade para municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos.

Tem-se, portanto, que apenas municípios que apresentarem relevância econômica ou ambiental possuam tal diretriz urbanística, sendo que, de acordo com estudos do IBGE, apenas 2960 municípios o possuem, representando apenas 53,1% dos presentes em território nacional.

Há uma enorme perda para diversas cidades a não criação dessa diretriz, visto que o plano diretor é instrumento de máxima relevância para a organização das cidades e, fundamentalmente, o estabelecimento do uso da propriedade urbana, dispondo acerca de sua função social.

Nesse sentido, afirma Henkes (2004):

> O plano diretor é a célula fundamental à ordenação das cidades visando a qualidade de vida dos cidadãos e à justiça social, sendo obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e regiões metropolitanas, de acordo com o artigo 41, do Estatuto da Cidade. É no plano diretor que estão dispostas as metas de ocupação do solo urbano. (Henkes, 2004, p. 120)

A partir do objetivo dado pela Constituição Federal ao Plano Diretor, pelo art. 182, §2º, fica estabelecido seu papel central na disposição de uso da propriedade urbana, tendo consequências imediatas na saúde ambiental e social das cidades a depender da forma que se entende a função social para cada município

A esse respeito Cobalchini (2016), afirma:

> O uso da propriedade urbana refletirá de forma objetiva na qualidade de vida dos habitantes de uma cidade, de modo que essa propriedade somente será assegurada se cumprir sua função social. Assim, a função social da cidade e da propriedade urbana é o elo que ditará o planejamento, a política urbana e o desenvolvimento sustentável de nossas cidades, em prol do bem coletivo de todos os cidadãos. (COBALCHINI, 2016, p. 150)

Nesse sentido, a próxima seção deste trabalho trará a análise do plano diretor do município de Manaus, através da avaliação de pesquisas prévias já realizadas, com o objetivo de olhar para uma cidade que possui em seu âmago a necessidade de preservação ambiental, como situação modelo de estudo, em comparação com o posterior objeto de análise: o plano diretor do município de São Paulo, no qual é analisada profundamente a ocorrência da função socioambiental da propriedade, com base nos elementos trazidos até então.

3.1. Breve análise do plano diretor de Manaus: um modelo de urbanização sustentável

O município de Manaus foi escolhido como ponto de análise por ser a maior cidade do Amazonas, no coração da floresta amazônica e que está enfrentando forte adensamento populacional nas zonas urbanas e possui enorme preocupação em manter conciliar a proteção da floresta com o crescimento econômico. Nesse sentido, Barata Souza (2023), analisa:

> Abrigando a maior floresta tropical do planeta, cuja preservação é imperativo global e brasileiro, a Amazônica experimentou nas últimas décadas forte crescimento demográfico e urbano, o que aponta as cidades como elementos decisivos em seu desenvolvimento e na superação das suas carências e desigualdades sociais, bem como promoção da cidadania e do avanço científico e tecnológico da região. Assim, pensar as cidades amazônicas, o que elas têm em comum com as demais cidades brasileiras e suas especificidades é fundamental (Barata Souza, 2023, p. 9).

Sendo assim, se torna de grande valia analisar quais as ferramentas que o município lança a mão para a proteção da mata nativa em relação ao uso da propriedade privada, através da pesquisa realizada por Ferreira e Oliveira (2023) em sua obra "A Função Socioambiental Da Propriedade Urbana e a sua Aplicação Urbanística: O Plano Diretor da Cidade de Manaus/Am e o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11".

O plano diretor de Manaus foi instituído pela Lei Complementar nº. 002, de 16 de janeiro de 2014 e apresenta, desde seu artigo 1º, inciso I, como princípio basilar o "cumprimento das funções sociais e ambientais da Cidade e da propriedade urbana, assim como dos espaços

territoriais especialmente protegidos", revelando a função socioambiental da propriedade como base para a política urbana.

Assim, explica Ferreira e Oliveira (2023):

> tem-se a imposição do cumprimento das funções sociais e socioambientais da cidade e da propriedade urbana, visão complementada pelos demais incisos que valorizam as manifestações culturais locais, a qualidade de vida e do ambiente, a inclusão social por meio da regularização fundiária, a utilização de instrumentos de controle do uso e ocupações do solo e fortalecimento de projetos que visem o desenvolvimento local da capital amazonense, destacando os movimentos sociais e comunitários. (Ferreira, Oliveira, 2023, p. 89)

Segue o referido instrumento legal, em seu art. 65, ao estabelecer a implementação de corredores ecológicos, que "são áreas de especial interesse ambiental na área urbana, os quais visam a proteção ambiental e a integração entre as unidades de conservação urbana." (Ferreira, Oliveira, 2023, p. 90). Tais corredores, como o Corredor Ecológico do Mindu já contam com mais de 100 desapropriações (Araújo, 2017), representando um verdadeiro movimento de preservação ambiental em detrimento do uso particular da propriedade privada urbana.

Ferreira e Oliveira (2023, P.92) elencam, principalmente, os artigos 10, inciso I "c"; 25, incisos III e IV; 57, caput e parágrafo único; 83; 99, incisos I e II e 115; como os mais relevantes para a definição da função socioambiental da propriedade urbana. Assim, cabe analisá-los:

> Art. 10 A efetivação do gerenciamento ambiental se integrará às demais políticas públicas, mediante a implementação dos seguintes programas: I - Programa de Gestão Ambiental, com os seguintes objetivos: c) solicitar e fazer cumprir que: 1. as indústrias instaladas em Manaus apresentem laudo periódico sobre a qualidade da água despejada nos esgotos públicos e cursos d`água, conforme competência institucional de cada órgão de controle ambiental; 2. os empreendimentos potencialmente poluidores instalem Estações de Tratamento de Efluentes, conforme exigência estipulada na Lei nº 1.192, de 31 de dezembro de 2007 (Lei Pró-águas);
> [...]
> Art. 25 A estratégia de construção da Cidade tem como objetivo geral compartilhar os benefícios sociais e ambientais gerados no Município e potencializar as atividades econômicas urbanas, para a implementação de uma política habitacional que democratize o acesso a terra e à moradia. Parágrafo único. São objetivos específicos da estratégia de construção da Cidade: III - prevenir ou corrigir os efeitos gerados por situações e práticas que degradam o ambiente urbano e comprometem a qualidade de vida da população, principalmente invasões e ocupações nas margens dos cursos d`água; IV - incentivar a verticalização dos conjuntos habitacionais populares de modo a conter a expansão horizontal da Cidade.
> [...]
> Art. 57 Área de Transição é a faixa do território municipal que contorna os limites da área urbana, incluindo a Reserva Florestal Adolpho Ducke, podendo abrigar atividades agrícolas, usos e atividades urbanas de baixo impacto, em que são incentivadas atividades ecoturísticas e industriais até Tipo 3. (Redação dada pela Lei Complementar nº 14/2019) Parágrafo único. Quaisquer atividades desenvolvidas na Área de Transição deverão atender à legislação ambiental, visando à proteção dos recursos naturais, especialmente os recursos hídricos.
> [...]

> Art. 83 O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima) se aplicam à construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, de acordo com as normas do Código Ambiental de Manaus e legislação federal correlata.
> [...]
> Art. 99 A outorga onerosa de alteração de uso poderá ser concedida pelo Poder Executivo Municipal para imóveis localizados na área urbana de Manaus, quando o uso requerido ou a classificação da atividade não for permitido pela legislação urbanística, desde que: I - a alteração pretendida não apresente características desfavoráveis ao ordenamento do uso e da ocupação do solo, à mobilidade urbana e à qualificação ambiental e cultural; II - possam ser executadas medidas mitigadoras capazes de corrigir efeitos indesejáveis, quando a alteração do uso implicar na instalação de atividades que acarretem negativos impactos ambientais e urbanos.
> [...]
> Art. 115 O Poder Executivo poderá determinar a criação de Áreas de Especial Interesse Ambiental, nos termos da legislação específica, sempre que houver a necessidade de proteção ao patrimônio natural ou cultural da cidade de Manaus. (BRASIL, 2014, grifos do autor)

O munícipio, ao promulgar esse texto, inseriu diversas obrigações e pontos de atenção ao proprietário da cidade de Manaus, seja para propriedades residências, quanto para indústrias. Em primeiro plano, já no art. 10°, inciso I "c'', 1, há a presença do princípio da prevenção, dispondo que os empreendimentos potencialmente poluidores devem instalar estações de tratamento dentro da propriedade. Similarmente, o art. 83 também aplica o mesmo princípio, prevendo a realização de Estudo de Impacto Ambiental para atividades de potencial degradação ambiental.

O art. 25, inciso IV, por outro lado, não dispõe sobre um "fazer" dentro da propriedade, mas, ao prever a verticalização de zonas centrais, busca que não haja um uso degradante ao meio ambiente, ou seja, ao promover um uso mais intenso do solo urbano, indiretamente gera um uso menos agressivo às zonas periféricas da cidade. Para as zonas de transição, nos limites da zona urbana, há a previsão do art. 57, que dispõe sobre os limites de uso, pautados na sustentabilidade, permitindo apenas atividades agrícolas, atividades urbanas de baixo impacto e industriais até o Tipo 3.

O art. 99, incisos I e II abordam a outorga onerosa de alteração de uso, ou seja, a concessão municipal para reclassificar a atividade de uso permitida para um determinado solo, dispondo que ela somente poderá ser utilizada caso a alteração não seja desfavorável a qualificação ambiental ou quando, se houver atividades que acarretem impactos negativos, possam ser tomadas medidas mitigadoras dos efeitos causados. Assim, percebe-se que o uso da propriedade, primeiro, fica circunscrito as atividades já permitidas e, caso haja o interesse em alterar o uso permitido, ele não acarrete impactos ambientais.

Por fim, tem-se o art. 115, o qual dispõe sobre as Áreas de Especial Interesse Ambiental, sendo permitida sua criação sempre que houver a necessidade de proteção ambiental, como a necessidade de implantação dos corredores ecológicos urbanos.

Em conclusão, o município de Manaus, ao instituir seu plano diretor, demonstra, ao menos, um compromisso com a sustentabilidade e a proteção ambiental, integrando essas diretrizes às políticas urbanas. A legislação municipal, ao impor obrigações específicas aos proprietários, tanto residenciais quanto industriais, busca garantir que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira equilibrada, respeitando os princípios de prevenção e mitigação de impactos ambientais. A criação de corredores ecológicos e a regulamentação do uso do solo são exemplos concretos de como a cidade pretende conciliar o crescimento econômico com a preservação da floresta amazônica.

Além disso, a outorga onerosa de alteração de uso e a definição de Áreas de Especial Interesse Ambiental reforçam a importância de um planejamento urbano que priorize a qualidade de vida e a sustentabilidade. Ao permitir alterações de uso somente quando não prejudicam o meio ambiente e ao criar áreas protegidas, o plano diretor de Manaus estabelece um modelo de desenvolvimento que pode servir de exemplo para outras cidades brasileiras, especialmente aquelas localizadas em regiões de grande importância ecológica.

3.2. Estruturação do Plano diretor do município de São Paulo, Lei n° 16.050 de 31 de julho de 2014

O Plano Diretor Estratégico (PDE) é o principal instrumento de política urbana no município de São Paulo, orientando o desenvolvimento e a expansão da cidade de modo a equilibrar crescimento econômico, preservação ambiental e bem-estar social. Este capítulo tem como objetivo investigar de que forma o PDE incorpora a função socioambiental da propriedade privada urbana, analisando as diretrizes e instrumentos específicos que orientam o uso e a ocupação do solo de maneira sustentável e socialmente inclusiva. Dada a complexidade e as múltiplas dimensões envolvidas no planejamento urbano de uma metrópole como São Paulo, é fundamental verificar em que medida o PDE contempla os princípios constitucionais e ambientais e se compromete com a promoção de uma cidade sustentável e justa.

A pesquisa pretende analisar detalhadamente os dispositivos legais do PDE que visam promover a função socioambiental da propriedade, observando como o plano define áreas de proteção, estabelece normas de uso do solo e utiliza instrumentos de gestão ambiental. Entre os

principais pontos de investigação, destaca-se a análise das macrozonas e macroáreas, que são estruturadas para equilibrar a expansão urbana com a preservação de áreas naturais, e o uso de instrumentos como o zoneamento ambiental e os estudos de impacto ambiental. Espera-se que a análise revele como o PDE organiza essas diretrizes e como elas se relacionam com as responsabilidades socioambientais dos proprietários e com as necessidades coletivas da população.

Para alcançar esses objetivos, a pesquisa utiliza uma abordagem normativa, explorando as disposições do PDE em seus diferentes capítulos e verificando a adequação dessas disposições aos princípios constitucionais que regem a função social e ambiental da propriedade. Ferramentas de análise, como o estudo dos artigos específicos do plano e a comparação com outras legislações urbanísticas, serão aplicadas para identificar os avanços, os desafios e as limitações das normas municipais em garantir o desenvolvimento urbano sustentável.

Espera-se, com essa análise, encontrar evidências de que o PDE de São Paulo contribui para o cumprimento da função socioambiental da propriedade e verificar se os instrumentos e políticas previstas são aplicáveis na prática, especialmente em áreas com maior pressão urbana e imobiliária. A análise crítica dos instrumentos de gestão ambiental e de uso do solo permitirá uma visão ampla sobre os limites e as potencialidades do PDE como ferramenta de construção de uma cidade que integre crescimento e preservação ambiental.

3.2.1 Princípios e Objetivos

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) estabelece diretrizes e normas para o uso e ocupação do solo, sendo instrumento básico da política de desenvolvimento, que visa a promoção de um crescimento urbano sustentável, equilibrado e inclusivo.

Dentre seus diversos princípios regentes, dispostos em seu art. 5º, destacam-se, para fins da presente pesquisa, a função social da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O PDE destaca, dessa forma, o compromisso com os princípios ambientais e sociais como nortes interpretativos para o restante de todo o seu corpo.

Ainda, a fim de dirimir quaisquer possíveis interpretações divergentes acerca desses princípios, o PDE explicita, em seu art. 5°, os significados desses dois tópicos de forma elucidativa:

> § 2º Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei.
> [...]
> § 6º Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.

Ao constituir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sob o patrimônio ambiental natural e urbano, há a consequente necessidade de aplicação dos seus princípios reflexos, que sejam o poluidor pagador, precaução, prevenção e preservação como orientação de interpretação dos demais institutos, incluindo o direito de propriedade. Dessa forma, até mesmo a função social da propriedade urbana mencionada deve ser analisada a luz desses princípios.

Nesse mesmo trecho, há a apresentação, pela primeira vez na legislação já analisada, de critérios definidores da função social da propriedade urbana ao dispor da necessidade de compatibilização com a ordenação territorial e, principalmente, dos coeficientes de utilização determinados nos quadros 2 (Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana) e 2A (Características de Aproveitamento Construtivo por Macroárea), os quais serão analisados mais a frente.

Seguindo, o PDE estabelece as diretrizes para sua política de desenvolvimento urbano, ou seja, o conjunto de instruções ou orientações estabelecidas para guiar a tomada de decisões, de forma alinhada aos princípios previamente mencionados:

> **Art. 6º** A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:
> [...]
> III - Distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;
> [...]
> V - Adequação das condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;
> [...]
> VII - utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações;
> [...]
> X - Incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;
> [...]

> XIII - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> [...]
> f) a poluição e a degradação ambiental;
> g) a excessiva ou inadequada impermeabilização do solo;

A política de desenvolvimento deve ser orientada de modo a evitar sobrecarga ou ociosidade do espaço, isto é, a ocupação do solo não pode deteriorar e degenerar o meio ambiente e nem ser não ocupada, de modo a violar a função básica da propriedade, que é seu uso. Ainda, tem-se presente a orientação de uso racional dos recursos naturais na garantia de uma cidade sustentável, sendo similar a previsão constitucional da função socioambiental da propriedade rural, porém, aqui explicitada no meio urbano.

Assim, é disposto acerca da ordenação e controle do solo, no qual o PDE deve buscar evitar poluição, degradação e excessiva impermeabilização do solo, definindo os três mais importantes pontos da função socioambiental da propriedade urbana presentes no restante da lei. Todo o arcabouço de políticas e disposições de uso da propriedade devem, em diferentes medidas, seguir essas regras de uso, configurando verdadeiras limitações ao livre uso da propriedade.

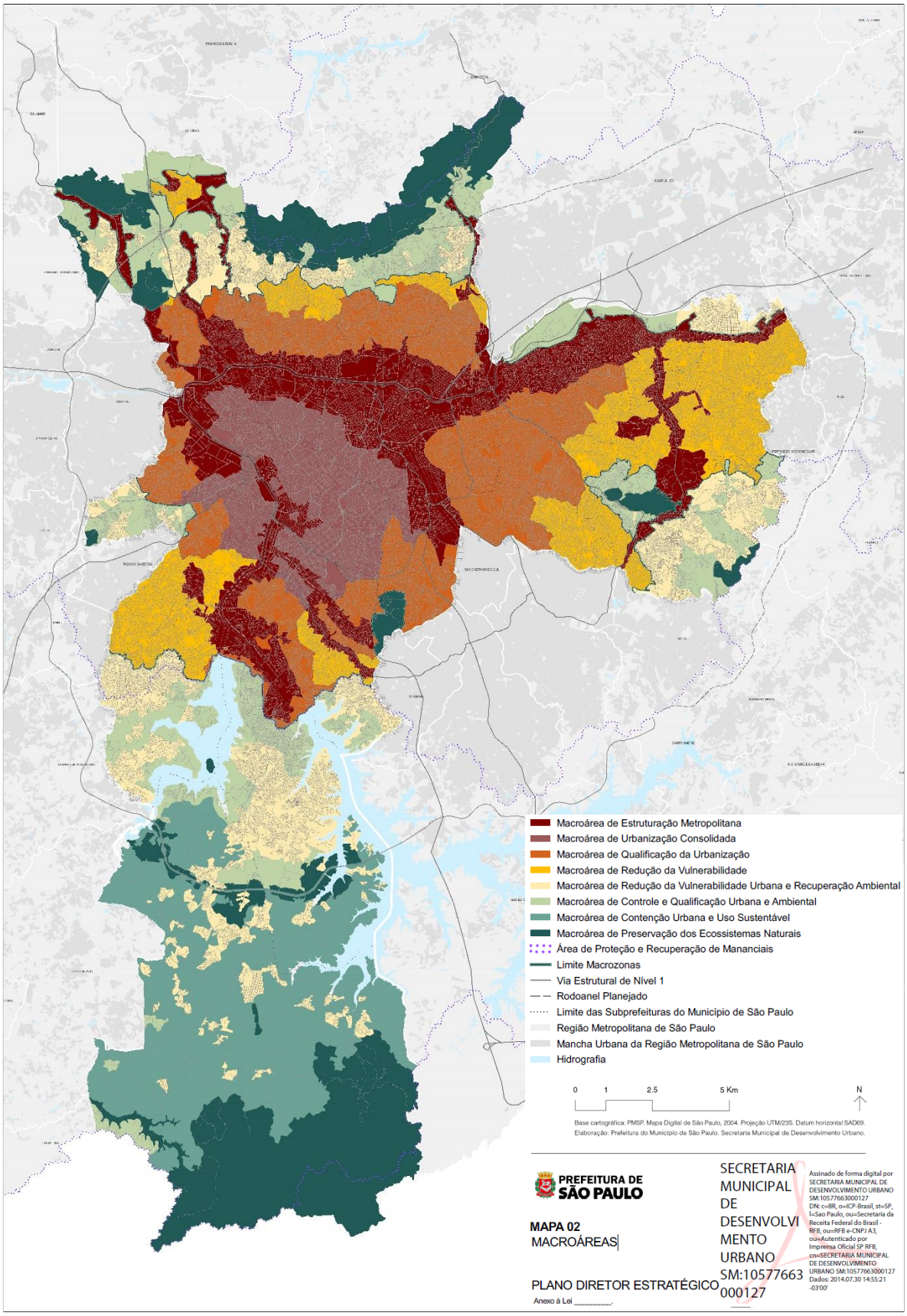
Por fim, os objetivos estratégicos, dispostos no art. 7º, apresentam a meta de acomodação do crescimento urbano em áreas subutilizadas no entorno da rede de transporte coletivo e implementação de política fundiária que proteja o patrimônio ambiental da cidade.

A função socioambiental da propriedade mesmo que não disposta de forma tácita está fortemente presente nos objetivos e princípios do planejamento urbano de São Paulo, orientando um uso do solo compatibilizado com os preceitos ambientais e, dessa forma, criando responsabilidades aos proprietários.

3.2.2 Qualificação de usos no município

Para estruturação de políticas dentro do município, há a criação de macrozonas, que se dividem em: Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, as quais são definidas (art. 9°, inciso I) como “áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais”. (FIGURA 1)

Figura 1 – MAPA 02 Macroáreas



FONTE: PMSP/Gestão Urbana

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana - representada pelo conjunto de tons de vermelho, laranja e amarelo escuro da Figura 01 - é considerada área integralmente urbana, com grande diversidade de padrão de uso e urbanização , tendo como um de seus objetivos, além do crescimento sustentável, a promoção da convivência equilibrada da urbanização e conservação ambiental. Essa zona, ainda, é dividida em quatro macroáreas, as quais apresentam padrões de uso de solo, objetivos de preservação e responsabilidades ambientais aos proprietários urbanos distintos em cada uma:

> Art.11 A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas [...] onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia. Parágrafo único. As porções dos territórios que integram a Macroárea de Estruturação Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa.
> [...]
> Art. 13. A Macroárea de Urbanização Consolidada localiza-se na região sudoeste do Município, é caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio. Parágrafo único. Os objetivos de ordenação do território na Macroárea da Urbanização Consolidada são: I - Controle do processo de adensamento construtivo e da saturação viária, por meio da contenção do atual padrão de verticalização, da restrição à instalação de usos geradores de tráfego e do desestímulo às atividades não residenciais incompatíveis com o uso residencial;
> [...]
> Art. 14. A Macroárea de Qualificação da Urbanização é caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, com um padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos.
> [...]
> Art. 15 A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana localizada na periferia da área urbanizada do território municipal caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundação e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

A divisão em macroáreas realizada pelo PDE se baseia no grau de urbanização presente em cada uma das regiões, variando desde zonas de industrialização pretérita até zonas periféricas com grau de urbanização mais baixo. Dessa forma, os objetivos em cada área, em relação à possibilidade de conservação e mitigação de danos ambientais, são distintos, visto que regiões de urbanização inicial apresentam maiores níveis de uso do solo do que em regiões

periféricas, as quais, por sua vez, devem ter políticas voltadas a conservação do meio ambiente natural ainda lá presente.

A segunda macrozona presente no munícipio é a de Proteção e Recuperação Ambiental- representada pelo conjunto de tons de verde e amarelo claro da Figura 01 - a qual, segundo definição do art.16, ‘‘é um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação.’’. Tem-se, portanto, o reconhecimento da importância das áreas prestadoras de serviços ambientais essenciais e sua conservação.

Os objetivos precípuos dessa zona são, em sua maioria, voltados ao desenvolvimento sustentável, mas buscando impedir o avanço da urbanização em áreas de preservação e regularizando imóveis não cadastrados para fins de cumprimento do ordenamento de uso do solo, como o art. 17 explicita:

> Art. 17. Os objetivos específicos da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental são:
> [...]
> VI - Promoção de atividades econômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável;
> [...]
> VIII - levantamento cadastral dos assentamentos urbanos consolidados que ainda não integram os cadastros municipais para efeitos tributários e de controle de uso e ocupação do solo;
> [...]
> XI - contenção da expansão urbana sobre áreas de interesse ambiental e de proteção e recuperação dos mananciais hídricos e áreas de produção agrícola sustentável;
> [...]
> XVII - proteção das zonas exclusivamente residenciais, observadas as disposições dos arts. 27 e 33 desta lei.

Tal macrozona é dividida em quatro macroáreas, segregadas pelo grau de proteção e importância que apresentam para o município, sendo elas: a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental; Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental; Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável; Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais.

Contudo, apenas as duas primeiras macroáreas são consideras como urbanas. Segundo disposto no art. 16 §5º ‘‘as macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais correspondem à zona rural do Município’’. Desse modo, para fins dessa análise, não serão estudadas.

Assim, as duas macroáreas são definidas pelo PDE como:

> Art. 18. A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação.
> [...]
> Art. 19. A Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental é caracterizada pela existência de vazios intraurbanos com ou sem cobertura vegetal e áreas urbanizadas com distintos padrões de ocupação, predominantemente horizontais, ocorrendo, ainda, reflorestamento, áreas de exploração mineral, e algumas áreas com concentração de atividades industriais, sendo este um território propício para a qualificação urbanística e ambiental e para provisão de habitação, equipamentos e serviços, respeitadas as condicionantes ambientais

São áreas de baixo grau de urbanização e que apresentam problemas de regularização fundiária, ocupação irregular do solo, níveis maiores de vegetação nativa e grande carência de políticas públicas

As macrozonas definidas pelo PDE recortam o município de acordo, principalmente, com os graus de urbanização presentes, mas também revelam os objetivos particulares para cada uma de suas áreas e, consequentemente, os moradores e proprietários devem seguir as orientações de uso da cidade.

Acerca das disposições de uso, o PDE elenca, eu seu Quadro 2A, as disposições de uso e aproveitamento do solo urbano (FIGURA 02)

Figura 02 – QUADRO 2A – Características de aproveitamento Construtivo por Macroárea

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 02A. Características de Aproveitamento Construtivo por Macroárea
(aplicáveis fora das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana)

Macrozonas		Macroáreas (a)		Coeficiente de aproveitamento			Gabarito da edificação (m)	Número máximo de pavimentos
				mínimo	básico	máximo (b) (c) (d)		
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana		Estruturação Metropolitana	Arco Tietê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Centro	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Arco Jurubatuba	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Arco Pinheiros	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Arco Tamanduateí	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Faria Lima/ Águas Espraiadas/ Chucri Zaidan	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Arco Jacu-Pêssego	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Avenida Cupecê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
			Arco Leste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
			Noroeste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
			Fernão Dias	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Urbanização Consolidada		0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Qualificação da Urbanização		0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Redução da Vulnerabilidade		0,3	1	2	28	Térreo mais 8
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (f)	Fora da área de proteção aos mananciais	Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental		NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Controle e Qualificação Urbana e Ambiental		NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Preservação de Ecossistemas Naturais		NA	NA	NA	NA	NA
	Área de proteção aos mananciais (f)	(VETADO) ~~Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental~~		~~NA~~	~~0,1~~	~~0,1~~	~~15 (g)~~	~~Térreo mais 4~~
		(VETADO) ~~Controle e Qualificação Urbana e Ambiental~~		~~NA~~	~~0,1~~	~~0,1~~	~~15 (g)~~	~~Térreo mais 4~~
		Contenção Urbana e Uso Sustentável		NA	0,1	0,1	15 (g)	NA
		Preservação de Ecossistemas Naturais		NA	NA	NA	NA	NA

Fonte: PMSP/Gestão Urbana

O quadro acima, mencionado pelo art., 5º §2º como um dos definidores da Função social da propriedade, dispõe acerca do coeficiente de aproveitamento, altura máxima de construção (Gabarito da edificação) e número máximo de andares em prédios para as diferentes macroáreas do município. Tem-se o coeficiente de aproveitamento mínimo, dado relacionado especificamente a função social da propriedade, que pensa a função na chave da utilidade, ou seja, o solo urbano deve ser utilizado por, pelo menos, o coeficiente de aproveitamento verificado[2].

Por outro lado, quando se utiliza o coeficiente de aproveitamento máximo, cria-se uma restrição positiva ao direito de propriedade, limitando o coeficiente de construção e uso intenso do solo, na chave de sustentabilidade e equilíbrio ambiental, de modo a não onerar o meio ambiente da vizinhança e adensamento da área. Considera-se, dessa forma, um indicativo da função socioambiental da propriedade, ainda que essa restrição não tenha razões exclusivamente ambientais.

No que se refere a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, o perfil de uso do solo se diferencia, apresentando restrições mais rígidas em relação ao coeficiente de aproveitamento máximo, a altura máxima das edificações e quantidade limite de andares. Tem-

[2] O coeficiente de aproveitamento é calculado pela relação Área total construída / Área do terreno

se, portanto, devido aos objetivos dessa macrozona, uma limitação ao direito de propriedade mais intensa, com foco na preservação e restrição da expansão urbana.

3.2.3 Eixos de estruturação da transformação urbana: adensamento e busca por sustentabilidade

O Plano Diretor do município, além de dividi-lo em áreas pelo critério de urbanização, dispõe como área de especial interesse urbanístico os eixos de estruturação da transformação urbana, os quais são definidos pelo art. 75, caput:

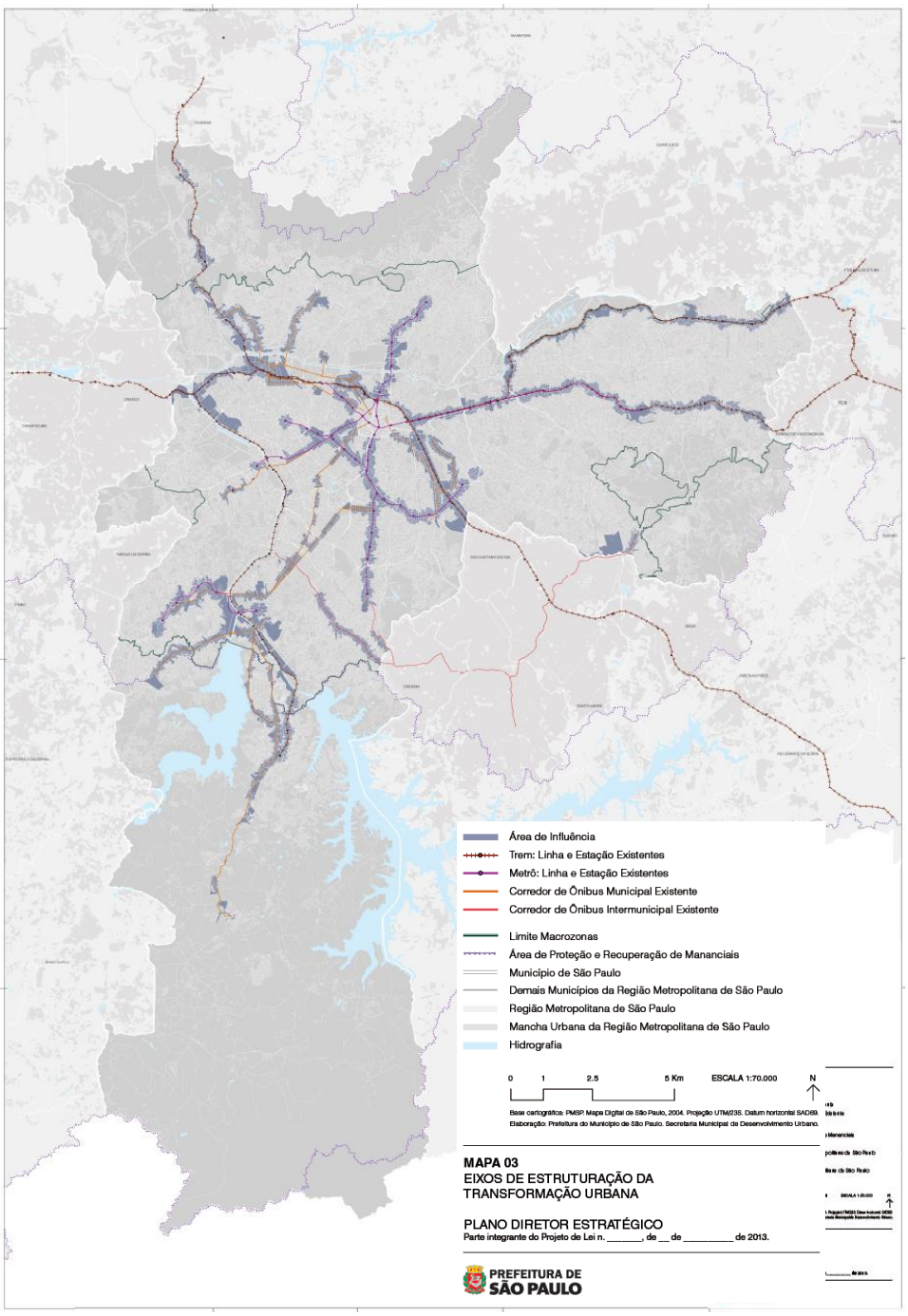
> Art. 75. Os eixos de estruturação da transformação urbana, definidos pelos elementos estruturais dos sistemas de transporte coletivo de média e alta capacidade, existentes e planejados, determinam áreas de influência potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e ao uso misto entre usos residenciais e não residenciais

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento explicita com maiores detalhes que:

> Os Eixos são áreas demarcadas ao longo dos sistemas de transporte coletivo de alta e média capacidade – como metrô, trem e corredores de ônibus – onde se pretende potencializar o aproveitamento do solo urbano, articulando o adensamento habitacional e de atividades urbanas à mobilidade e qualificação dos espaços públicos. São áreas estratégicas para a organização da cidade, que promoverão a mudança de padrões construtivos e de estruturação urbana, com o objetivo de ampliar o direito da população à cidade e reequilibrar a distribuição entre moradia e emprego, além de reduzir a necessidade de longos deslocamentos diários.
> Para que estas transformações se viabilizem, o Plano Diretor Estratégico definiu critérios para demarcação, regras específicas aplicáveis para orientar transformações desejadas, incentivos urbanísticos e fiscais e mecanismos para ativação das áreas previstas ao longo do tempo conforme novas linhas de transporte público sejam construídas. Com isso pretende-se qualificar a vida urbana, conciliando o estímulo a usos e atividades que estejam voltadas para rua, como comércio, serviços e equipamentos sociais, potencializando o espaço público como local de encontro. (Brasil, 2015)

São áreas de interesse no adensamento populacional e construtivo, próximas a rede de estruturação de transporte coletivo e presentes de modo recortado ao longo das diversas macroáreas do município. (FIGURA 03)

Figura 03 – MAPA 03 Eixos de Estruturação da Transformação Urbana



Fonte: PMSP/Gestão Urbana

Tais áreas de influência são de especial relevância, pois, possuem tratamento diferenciado no que tange ao cumprimento da função social da propriedade, sendo revelado pelo art. 5º, §2º que a propriedade cumpre sua função quando atende a exigência de ordenação territorial, em especial observando o Quadro 2, que trata das Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana (FIGURA 04)

Figura 04 - Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 2. Características de aproveitamento construtivo das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
Anexo à Lei nº

Macrozonas		Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana											
		coeficiente de aproveitamento			gabarito de altura (m)	cota parte máxima de terreno por unidade (m²) (c)	cota de garagem máxima (m²)	taxa de ocupação máxima	taxa de permeabilidade mínima		testada mínima (m) (d)	área mínima do lote (m²) (d)	recuos mínimos (m)	lotes com área superior a 5.000 m² limite de fechamento com muros
		mínimo	básico	máximo (a) (b)					lotes com área menor ou igual a 5.000 m²	lotes com área superior a 5.000 m²				
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana		0,5	1	4	sem limite	20	32	0,7	0,15	0,2	20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 1º do artigo 368 desta lei	25% da testada
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Fora da área de proteção aos mananciais	NA	1	2	28	40	32	0,5	0,25		20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 1º do artigo 368 desta lei	25% da testada
	Área de proteção aos mananciais	Aplica-se a legislação estadual pertinente, especialmente as leis específicas das bacias Billings e Guarapiranga.												

Fonte: PMSP/Gestão Urbana

Em comparação com o Quadro 2A, referente ao aproveitamento do solo nas Macrozonas, tais eixos possuem um regramento muito mais permissivo ao direito de construir. Vê-se que, na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, o coeficiente de aproveitamento dobra, bem como a altura máxima de edificação. Esse cenário se repete para a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, a qual, além de aumentar o coeficiente de aproveitamento, retira o limite máximo de altura das edificações.

Contudo, a fim de compatibilizar o uso intensivo do solo com necessidades de sustentabilidade, o PDE define como obrigatório ao terreno que ele tenha uma taxa de permeabilidade mínima[3], ou seja, estabelece uma restrição ao direito de propriedade com base no princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, ainda que presente nas áreas de mais intensa urbanização, há a presença da função socioambiental da propriedade através da necessidade de permeabilidade do solo.

Ainda, presente no art. 79 e seus parágrafos, estabelecem-se mais obrigações correlatas aos parâmetros de uso nesses eixos:

[3] O site da Prefeitura de São Paulo, na seção de Gestão Urbana, define a taxa de permeabilidade como "a relação entre a parte permeável, que permite a infiltração de água no solo, livre de qualquer edificação, e a área do lote."

> Art. 79. Nas áreas de influência dos eixos, a construção e a ampliação de edificações deverão atender aos parâmetros de ocupação do solo estabelecidos no Quadro 2 anexo.
> [...]
> § 3º Nas áreas de influência dos eixos, quando novos empreendimentos forem implantados em gleba ou lote com área superior a 40.000m² (quarenta mil metros quadrados), devem ser atendidas as seguintes condições:
> I – nos casos em que o parcelamento não for exigido pela LPUOS, será obrigatória a doação de área correspondente a 20% (vinte por cento) da área total da gleba ou lote, sendo no mínimo 15% (quinze por cento) para área verde, podendo o restante ser destinado para equipamento público, respeitadas as seguintes restrições:

Verifica-se que, além da taxa mínima de permeabilidade, os novos empreendimentos, quando realizados em propriedades de tamanho superior a 40.000m² (quarenta mil metros quadrados) deverão destinar, no mínimo, 15% (quinze por cento) do lote para a criação de áreas verdes. Tal restrição demonstra mais uma restrição de caráter ambiental ao direito da propriedade no município de São Paulo.

Dessa forma, embora os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana promovam um aumento significativo do adensamento populacional e construtivo nas regiões de influência de transportes públicos, verifica-se uma preocupação com o impacto da impermeabilização do solo urbano e, portanto, estabelece um parâmetro de uso e ocupação que busca a redução de impactos ocasionados pelo processo de urbanização.

3.2.4 Zoneamento do município

O Plano Diretor Estratégico do município estabelece diversos instrumentos no auxílio da promoção de políticas ambientalmente alinhadas. Tem-se como uma das Figuras centrais a presença da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), tratando-se de instrumento de ordenação de uso e zoneamento do solo, tratado em lei própria, mas que o PDE estipula suas balizas.

Um aspecto de relevância, incluído pela Lei nº 17.975 de 2023, que alterou o Plano Diretor, é a diretriz estipulada a LPUOS, que determina a necessidade de criação de incentivos sustentáveis às edificações, como dispõe o art. 27, inciso XLIX:

> Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:
> [...]
> XLIX - criar incentivos urbanísticos para edificações que adotem medidas de sustentabilidade, como cogeração de energias renováveis, pré-tratamento de esgoto,

> reuso de água, utilização de materiais sustentáveis, entre outros, e melhorias climáticas que contribuam para redução de ilhas de calor e poluição, como arborização horizontal e vertical, entre outros. (Incluído pela Lei nº 17.975/2023

O artigo citado permite olhar a fundo na função socioambiental da propriedade, sem que haja um real estabelecimento de obrigações ao proprietário. Há a diretriz para a criação de incentivos que promovam práticas alinhadas à sustentabilidade, prevenção e conservação ao citar medidas de uso de energias renováveis, pré-tratamento de esgoto e uso de materiais sustentáveis, porém não há o dever de cumprimento, ou seja, o regramento se estabelece apenas no campo da potência.

Contudo, mesmo que não haja a imposição positiva de um uso compatibilizado com a sustentabilidade, a criação de incentivos se torna um instrumento eficaz de *soft law* para a adequação de uma conduta. Dessa forma, vislumbram-se nessas medidas, elementos que integram a função socioambiental da propriedade para além da mencionada taxa de permeabilidade do solo.

Outro aspecto presente na LPOUS é a segregação do espaço da cidade através do zoneamento, o qual divide o uso do solo em residencial e não residencial, apresentando matrizes de uso e ocupação distintas. (art. 30)

Nas zonas residenciais (ZER) há a destinação exclusiva para habitações unifamiliares e multifamiliares, tipologias diferenciadas, níveis de ruído compatíveis com o uso exclusivamente residencial e com vias de tráfego leve e local (art. 33)

Por outro lado, as zonas não residenciais são classificadas de acordo com o impacto ambiental e social que as atividades realizadas podem causar, sendo classificadas, pelo art. 30:

> § 2º As categorias de uso não residencial serão classificadas segundo níveis de incomodidade e compatibilidade com o uso residencial, com a vizinhança e adequação ao meio ambiente em:
> I – Não incômodas, que não causam impacto nocivo ao meio ambiente e à vida urbana;
> II – Incômodas compatíveis com o uso residencial;
> III – Incômodas incompatíveis com o uso residencial;
> IV – Compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

A classificação dessas regiões é dada em razão do impacto ambiental e urbanístico/nível de incômodo, ou seja, o zoneamento é pensado de modo a restringir a usos residenciais as zonas que apresentam maior vegetação e interesse em preservação e, por outro lado, zonas já industrializadas tem usos mais permissivos. Nesse sentido, o art. 30 §3º, explicita os usos mais impactantes/incômodos ao meio ambiente:

> § 3º Os usos e atividades serão classificados de acordo com os incisos do § 2º em razão do impacto que causam, especialmente
> [...]
> II – poluição atmosférica sonora (não particulada), em relação ao conjunto de fenômenos vibratórios que se propagam num meio físico elástico (ar, água ou sólido), gerando impacto sonoro indesejável pelo uso de máquinas, utensílios ruidosos, aparelhos sonoros ou similares, meios de transporte aéreo, hídrico ou terrestre motorizado e concentração de pessoas ou animais em recinto fechado ou ambiente externo, que cause ou possa causar prejuízo à saúde, ao bem-estar e/ou às atividades dos seres humanos, da fauna e da flora;
> [...]
> IV – Poluição hídrica relativa à geração de efluentes líquidos incompatíveis ao lançamento na rede hidrográfica ou sistema coletor de esgotos ou poluição do lençol freático;
> V – Poluição por resíduos sólidos relativa à produção, manipulação ou estocagem de resíduos sólidos, com riscos potenciais ao
> meio ambiente e à saúde pública;

Dessa forma, tendo em vista as possíveis atividades a serem realizadas no município, há a divisão em treze zonas, indo desde áreas exclusivamente residenciais (ZER) a áreas predominantemente industriais (ZPI) até as áreas de especial proteção ambiental (ZEPAM), as quais são definidas como:

> Art. 33. As Zonas Exclusivamente Residenciais – ZER são porções do território destinadas exclusivamente ao uso residencial de habitações unifamiliares e multifamiliares, tipologias diferenciadas, níveis de ruído compatíveis com o uso exclusivamente residencial e com vias de tráfego leve e local
> [...]
> Art. 38. As Zonas Predominantemente Industriais – ZPI são porções do território destinadas à implantação de usos diversificados onde a preferência é dada aos usos industriais incômodos e às atividades não residenciais incômodas, restringindo empreendimentos de uso residencial.
> [...]
> Art. 69. As Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM) são porções do território do Município destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental, que têm como principais atributos remanescentes de Mata Atlântica e outras formações de vegetação nativa, arborização de relevância ambiental, vegetação significativa, alto índice de permeabilidade e existência de nascentes, entre outros que prestam relevantes serviços ambientais, entre os quais a conservação da biodiversidade, controle de processos erosivos e de inundação, produção de água e regulação microclimática.

Vê-se uma gradação de permissibilidade de usos do solo urbano, e, consequentemente, regramentos mais ou menos limitantes ao direito de propriedade de acordo com o impacto que as atividades podem realizar. Desse modo, nas ZPI há a possibilidade usos industriais incômodos, os quais são definidos pelo art. 30, §3º anteriormente mencionado; por outro lado, as ZER são compatíveis apenas com usos residenciais de baixo impacto ambiental, enquanto nas ZEPAM apenas usos destinados à preservação ambiental são permitidos.

Nesse sentido, as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM) possuem ordenação de uso do solo diferenciadas, referentes ao seu coeficiente de aproveitamento básico e máximo, as taxas de ocupação e permeabilidade, definidas pela Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016 (art. 70), sendo são mais rigorosas do que nas demais áreas urbanas.

3.2.5 Instrumentos de gestão ambiental

O PDE estabelece diversos instrumentos no auxílio da promoção do desenvolvimento urbano e da gestão e proteção ambiental, consubstanciados na realização de estudos de impacto, viabilidade e termos de conduta para novos empreendimentos.

O primeiro desses instrumentos da gestão ambiental disposto no Plano Diretor é o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, disposto pelo art. 150, que prevê a necessidade de realização de estudo prévio para a realização de construção, instalação e ampliação de empreendimentos considerados potencialmente poluidores:

> Art. 150. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativas transformações urbanísticas e degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental municipal competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis

A presença do princípio da prevenção se torna palpável através da necessidade de realização do Estudo, incluindo responsabilidades de cunho ambiental para o empreendedor da obra. Nesse mesmo sentido, para os empreendimentos que efetivamente causem impactos ambientais, há a necessidade de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual possui obrigações ainda mais restritivas, referentes à adoção de medidas mitigadoras:

> Art. 151. A construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento.
> [...]
> § 3º O Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança tem por objetivo, no mínimo:
> [...]
> VIII – evitar mudanças irreversíveis e danos graves ao meio ambiente, às atividades culturais e ao espaço urbano.
> [...]

> § 7º A Prefeitura deverá exigir dos responsáveis pela realização dos empreendimentos, instalação de atividades e implantação das intervenções urbanísticas públicas e privadas, obrigados à apresentação do estudo e relatório nos termos do § 1º, a execução das medidas mitigadoras, compensatórias e adaptativas definidas no EIV/RIV.

Para o Estudo de Impacto de Vizinhança, o licenciamento da atividade causará impacto ambiental significativo, dessa forma, estabelece-se que, para evitar mudanças irreversíveis, a Prefeitura deve exigir a implantação de intervenções mitigadoras dos impactos causados, bem como apresentação de relatórios. Além do princípio da prevenção, presente pela necessidade de estudo prévio e o princípio do poluidor-pagador, pela adoção de medidas compensatórias, há a responsabilização ao proprietário a fim de adotar medidas mitigadoras dos impactos ambientais.

No caso de empreendimentos de médio potencial de degradação ambiental, o instrumento a ser adotado é o Estudo de Viabilidade Ambiental, o qual é definido pelo art. 152:

> Art. 152. No processo de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com médio potencial de degradação ambiental, conforme regulamentação, o Executivo poderá exigir previamente a elaboração de estudo de viabilidade ambiental. (Redação dada pela Lei nº 17.975/2023)
> Parágrafo único. O estudo de viabilidade ambiental deverá analisar, no mínimo, os possíveis impactos ambientais dos empreendimentos e atividades mencionados no "caput", considerando sua abrangência, características e localizações específicas

Para o Estudo de Viabilidade Ambiental, o princípio motivador é o da precaução e da prevenção, tratando-se de danos por vezes incertos ou mesmo possíveis de ocorrer.

A necessidade de realização de estudos prévios para mensuração de impactos ambientais e adoção de medidas mitigadoras revela o compromisso do município na gestão de novos empreendimentos, de modo a mitigar ou mesmo evitar a ocorrência de obras que causem impactos ambientais muito profundos. Dessa forma, é revelado mais um aspecto limitador ao direito da propriedade urbana, a qual não pode ser palco para degradação ambiental sem que haja estudo e aprovação prévios.

Por fim, o outro instrumento de gestão ambiental apresentado pelo PDE é o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental, o qual, ao invés de ser inferido antes da realização de um empreendimento, é realizado após a ocorrência de dano ambiental, obrigando ao proprietário a adoção de condutas mitigadoras, como dispõem os art. 156 e 157, caput e §1º:

> Art. 156. Para cumprimento do disposto nesta Lei, o órgão ambiental municipal poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da legislação municipal, Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental – TAC com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados,

> efetiva ou potencialmente, poluidores, ou, ainda, com terceiros interessados na promoção da reparação.(Redação dada pela Lei nº 17.975/2023)
> Art. 157. O Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental – TAC é um instrumento com efeito de título executivo extrajudicial, que tem como objetivo a recuperação do meio ambiente degradado ou o condicionamento de situação de risco potencial a integridades ambientais, por meio da fixação de obrigações e condicionantes técnicos, estabelecidos pelo órgão ambiental municipal. (Redação dada pela Lei nº 17.975/2023)
> § 1º O Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental poderá ser realizado, nos termos da Lei Federal, com pessoas físicas e jurídicas responsáveis por ocasionar danos ambientais, que deverão cumprir rigorosamente as obrigações e condicionantes referidas no parágrafo anterior de modo a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos do dano ambiental ocasionado

Tal termo deverá ser firmado com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela realização de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham ocasionado lesões ao patrimônio ambiental ou que possam vir a ocorrer. Dessa forma, o Termo deve estabelecer uma série de obrigações e medidas mitigadoras do impacto ou possível impacto ocasionado, de modo que seja cessada a situação de risco ou recomposto o patrimônio ambiental ao seu estado de início.

Verifica-se, portanto, a existência de obrigações positivas e necessidade de adoção de medidas mitigadoras para toda propriedade em que seja realizado empreendimento com potencial risco ao meio ambiente. Tal propositura permite inferir a existência de funções intrínsecas ao direito de propriedade que obrigam um uso compatibilizado do solo, de modo a evitar a ocorrência de danos ambientais e reparar os impactos causados. Dessa forma, verifica-se novamente a ocorrência do direito de propriedade compatibilizado com sua função socioambiental.

3 CONCLUSÕES

O desenvolvimento deste trabalho partiu da crescente necessidade de integrar a função social da propriedade com a preservação ambiental, especialmente no contexto das cidades contemporâneas. A pesquisa teve como objetivo analisar a função socioambiental da propriedade privada urbana e verificar sua aplicação no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo. Dessa forma, buscou-se compreender como o PDE promove o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção ambiental, atendendo aos princípios constitucionais que determinam o cumprimento de uma função social e ambiental para a propriedade urbana.

No primeiro capítulo, a investigação centrou-se em uma abordagem histórica e doutrinária sobre a evolução do conceito de propriedade, destacando como a função social, que originalmente tinha um caráter predominantemente econômico e social, passou a incluir a proteção ambiental. A análise evolutiva revelou o impacto de constituições estrangeiras, como a Constituição de Weimar, e a importância da Constituição Brasileira de 1988, que formalizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um princípio fundamental.

Como modelo comparativo, o trabalho analisou o Plano Diretor de Manaus, que se destaca pela utilização da desapropriação como instrumento para a criação de corredores ecológicos na cidade. Essa abordagem reforça o papel do poder público na gestão do uso do solo urbano, priorizando a preservação ambiental em uma região de alta sensibilidade ecológica. Ao criar espaços dedicados à proteção ambiental e à melhoria da qualidade de vida urbana, o Plano de Manaus apresenta um exemplo de como instrumentos como a desapropriação podem ser utilizados para alinhar políticas urbanísticas a princípios de sustentabilidade. A comparação evidencia diferentes estratégias de integração entre as funções sociais e ambientais da propriedade, demonstrando a flexibilidade e a adaptabilidade desses conceitos em diferentes contextos regionais.

No segundo capítulo, foi realizada uma análise detalhada do PDE de São Paulo, com foco nas disposições legais que estabelecem diretrizes para o uso sustentável e socialmente responsável do solo urbano. Foram examinados instrumentos como o zoneamento ambiental, as macrozonas, os estudos de impacto ambiental, os termos de ajustamento de conduta, taxas de permeabilidade, incentivos de usos sustentáveis, taxas de ocupação, que visam garantir que a propriedade urbana cumpra sua função socioambiental. A análise desses elementos permitiu identificar o potencial do PDE para promover práticas sustentáveis e seu alinhamento com as exigências constitucionais de proteção ambiental e justiça social.

Dentre os instrumentos examinados, destacam-se o coeficiente de aproveitamento, que opera em duas chaves principais: a da utilidade, com o coeficiente mínimo exigindo que o solo urbano seja utilizado de forma produtiva, e a da sustentabilidade, com o coeficiente máximo limitando o uso intenso do solo, prevenindo impactos negativos no meio ambiente e no

adensamento da área. Esses elementos refletem a tentativa de alinhar o uso da propriedade urbana às exigências socioambientais de maneira equilibrada.

Além disso, o PDE aborda a ordenação e o controle do solo, estabelecendo como prioridades evitar a poluição, prevenir a degradação ambiental e limitar a impermeabilização excessiva do solo. Esses três pontos configuram os maiores definidores da função socioambiental da propriedade urbana no contexto normativo do plano, evidenciando seu papel central para o planejamento urbano sustentável na capital paulista.

Com base no estudo realizado, conclui-se que o PDE de São Paulo apresenta um arcabouço normativo modesto para integrar a função socioambiental da propriedade ao ordenamento urbano. A pesquisa reafirma a relevância do plano como instrumento estratégico para alinhar o crescimento urbano aos princípios de sustentabilidade e justiça social. Ainda que este trabalho tenha focado na análise normativa e não na efetividade prática das disposições, os instrumentos e diretrizes apresentados pelo PDE demonstram potencial para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

Portanto, conclui-se que a função socioambiental da propriedade privada urbana, ao integrar interesses sociais, econômicos e ambientais, constitui um elemento essencial para o desenvolvimento sustentável das cidades. A pesquisa reafirma a importância do PDE de São Paulo como uma ferramenta estratégica para alinhar a expansão urbana aos princípios de sustentabilidade e justiça social, destacando a função socioambiental como um componente central para o planejamento e a gestão urbana na capital paulista.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, J. T. **A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 219–244, 2021. DOI: 10.55663/RBDU13.alfonsin. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu13alfonsin. Acesso em: 18 set. 2024.

ALEMANHA. Constituição (1911). **Constituição do Império Alemão**. WEIMAR.

ALEMANHA. Constituição (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**

ARAÚJO, Osny. **Desapropriações ao longo do Corredor Ecológico do Mindu serão aceleradas**. Amazônia na Rede, Manaus, AM, publicado em: 14 out. 2017. Disponível em: https://amazonianarede.com.br/desapropriacoes-ao-longo-do-corredor-ecologico-do-mindu-serao-aceleradas/. Acesso em: 30 out. 2024.

BARATA SOUZA, Leno José. **Cidade Flutuante: Uma Manaus sobre as águas – culturas, memórias e histórias fluídas**. Curitiba: CRV, 2023. ISBN 9786525139364.

BARCELLOS, P. F. P., & Barcellos, L. F. P. (2017). **Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental**. Revista Da FAE, 7(1). Recuperado de https://revistafae.fae.emnuvens.com.br/revistafae/article/view/439

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006, p. 569.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Eixos de Estruturação da Transformação Urbana**. [São Paulo]: Prefeitura de São Paulo, 11 ago. 2015. Disponível em:https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/rede_de_estruturacao/eixos_da_transformacao/201102#:~:text=Os%20Eixos%20s%C3%A3o%20%C3%A1reas%20demarcadas,mobilidade%20e%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20espa%C3%A7os. Acesso em: 07 nov. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **ADIMC 3540/DF**. Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=387260. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**.

BUHRING, Marcia Andrea. **Função socioambiental da propriedade**, 2016. CDU 2.ed.: 347.233

CHALHUB, Melhim Namem. **Função social da propriedade**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, 200

COBALCHINI, Magda Susana Ranzi. **Função social da propriedade urbana e proteção ambiental: estudo de caso na microbacia hidrográfica do arroio Barracão, no Município de Bento Gonçalves**. In: BUHRING, Marcia Andrea (org.). Função Socioambiental da propriedade. 2.ed. Rio Grande do Sul: EDUCS, 2016.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. "**A função social da propriedade**." Revista de direito público 55.56 (1980): 308-320.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 104.

FERREIRA, Ivette Senise. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995

GOMES, Luiz Roldão de Freitas, "**O estatuto da propriedade perante o novo ordenamento constitucional brasileiro**", Revista Forense, Rio, v. 309, p. 25/32.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. (21/10/2024)

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo, Ed. RT, 1983.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo, Ed. RT, 1981.

HENKES, Silviana Lúcia. **A propriedade privada no século XXI**. Revista Sequência n. 49, 2004

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEAL, Augusto Antônio Fontanive. BIOEN, Grayce Kelly. A **função socioambiental como critério de legitimação da propriedade no Estado Democrático de Direito**. In: BUHRING, Marcia Andrea (org.). Função Socioambiental da propriedade. 2.ed. Rio Grande do Sul: EDUCS, 2016.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. São Paulo: Forense Universitária, 2002, p. 27.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. "**A formação da doutrina dos direitos fundamentais**." Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo 98 (2003): 411-422.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010. p. 148.

PIRES, George Niclaides de Moraes. SANTOS, Sandrine Araujo. **Função social da cidade, risco ambiental e resiliência urbano-social** In: BUHRING, Marcia Andrea (org.). Função Socioambiental da propriedade. 2.ed. Rio Grande do Sul: EDUCS, 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A: 2023. ISBN 9786553624894

SÃO PAULO (Município). **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014

SAMPAIO, José Adércio Leite, and Elcio Nacur Rezende. "**Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria**." Veredas do Direito–Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável 17.38 (2020): 273-289.

SILVA, Marcos Sousa e. **DIREITO AMBIENTAL: PRINCIPAIS PRINCÍPIOS E SEUS REFLEXOS NA LEGISLAÇÃO E NA JURISPRUDÊNCIA**. [s.d.]

SILVA, Virgílio Afonso da. **A evolução dos direitos fundamentais**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6 p. 541-558, SÃO PAULO, 2005

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. p. 85.

SOUZA, Vinicius Roberto Prioli; MESQUITA, Gil Ferreira. **Minorias e direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Dialética, 2022. ISBN 9786525269092.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função Social da Propriedade: The Social Role of Property.** Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em: https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249. Acesso em: 1 out. 2024.