

## Propriedade Pública: Funcionalização e Sustentabilidade

Public Property: Functionalization and Sustainability

Adelaide Maria Rodrigues Lopes Uchoa<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo se dedica ao exame da função social da propriedade pública e a sustentabilidade como objetivo traçado na Constituição de 1988 e nas diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade. Analisa o regime dos bens públicos e a relação entre afetação e função social da propriedade pública. Consta-se que mesmo sendo pública não subsistem dúvidas de que a propriedade pública deverá atender a função social e que o gestor não pode se afastar das diretrizes urbanísticas e ambientais do Estatuto da Cidade e instrumentalizadas no Plano Diretor. A propriedade pública só se legitima pelo atendimento à função social e ambiental, ensejando ao gestor público responsabilidade pelos danos causados à coletividade pelo uso do bem desconforme com as normas urbanísticas.

**Palavras-Chave:** Estatuto da Cidade. Função social. Propriedade pública. Política urbana. Sustentabilidade.

### ABSTRACT:

This article examines the social function of public property and sustainability as an established objective in the 1988 Brazilian Constitution and in the guidelines of Urban Policy from the City Statute. It analyzes the public property regime and the relationship between affectation and social function of public property. We observe that, even though public, the public property must meet the social function, and the public manager must not get away from the urban and environmental guidelines of the City Statute, instrumentalized in the Master Plan. Public property is only legitimized by meeting the social and environmental function, assigning to the public manager liability for the damage

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza e professora de Direito Civil da Universidade de Fortaleza. Procuradora do município de Caucaia, Ceará. E-mail: adelaideuchoa@hotmail.com

caused to society by the use of properties against urban planning rules.

**Keywords:** City Statute. Social function. Public property. Urban policy. Sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

Propriedade é definida como a plenitude do direito sobre a coisa, manifestada pelos poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar, excluindo todos os terceiros de qualquer ingerência nele.

O poder de disposição sobre o bem configura nota caracterizadora da propriedade e não se aplica do mesmo modo aos bens públicos e aos bens privados. A Constituição de 1988 dispõe que a propriedade atenderá sua função social, sem limitar a exigência exclusivamente a propriedade privada.

No tocante aos bens públicos, observa-se que os de uso comum do povo e os de uso especial estão afetados a uma destinação coletiva, e, portanto, já vinculados a uma função social; todavia os bens dominiais, por não estarem afetados a serviço ou função pública não se presume função social.

A função social foi instituída objetivando-se mitigar a especulação, a improdutividade, o uso abusivo de bens; busca minimizar as desigualdades sociais e apresenta também um viés ambiental. A averiguação do cumprimento da função social, aí incluída a ambiental, depende de critérios objetivos previstos na lei e que levam à sustentabilidade.

Em linhas gerais, objetiva com este trabalho analisar as diferenças entre a propriedade pública e a privada sob a ótica do direito constitucional, bem como o alcance da função social que delas se exige. Especificamente, examina-se a propriedade pública diante do cumprimento das funções social e ambiental; ressalta-se o dever de conciliar a expansão ordenada com o desenvolvimento sustentável da cidade, peculiar ao ente estatal, em consonância com os princípios da Constituição Federal de 1988 e as diretrizes da política urbana previstas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Tenciona-se, por fim, averiguar os institutos inovadores previstos no Estatuto da Cidade, concebidos para regular o direito de propriedade em consonância com o Estado Democrático de Direito, e perquirir sobre a apli-

cabilidade dos instrumentos da política urbana ao regime jurídico da propriedade pública, balizando o estudo com o reconhecimento e a tutela às funções social e ambiental.

## 2 ELEMENTOS DA PROPRIEDADE

A questão principia pelo instituto da propriedade. No âmbito do Direito Civil, a Lei nº 10.406/2002, que deu origem ao Código Civil de 2002, em seu art. 1.228 assegura a todos o direito de usar, gozar e dispor dos bens, tendo proprietário o direito de reivindicá-los de quem injustamente os detenha. Ou seja, privatisticamente, tem-se então a propriedade como a plenitude do direito sobre a coisa, manifestada pelos poderes respectivos: *jus utendi, fruendi et abutendi aliados ao jus perseguendi*.

O *jus utendi* é traduzido na possibilidade de usar a coisa segundo a vontade exclusiva do proprietário; o *jus fruendi* refere-se ao direito de retirar os frutos, civis ou naturais da coisa; o *jus abutendi* significa a possibilidade de dispor da coisa, seja consumindo-a, seja alienando-a; e o *jus perseguendi* expressa o direito que cabe ao proprietário de retomar a coisa daquele que a possua ou a detenha injustamente. Da propriedade decorrem todos os demais direitos reais, como os de garantia e de fruição (DINIZ, 2003, p. 2-3).

Diante das noções apresentadas acerca da conformação do instituto por meio dos elementos que a caracterizam cabe analisar a propriedade pública, bem ainda os contornos que a delimitam e distinguem da propriedade privada. De logo, será explicitado que propriedade pública (não coletiva) e propriedade privada, muito embora encerrem as mesmas faculdades oriundas do gênero propriedade (uso, gozo, fruição e reivindicação), têm fundamentos diferentes e, por isso, requestam disciplinamentos jurídicos distintos.

Segundo Nilma de Castro Abe (2008, p. 137), o fundamento da propriedade privada está em garantir poderes sobre bens que permitam a existência e o conforto das pessoas, e que sejam aptos ao comércio; já a propriedade pública baseia-se no interesse coletivo e, por isso, impõe-se um regime jurídico especial aos bens públicos de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade. Para Ana Prata (1982, p. 146), o uso discricionário do

bem público é vedado ao administrador público e considera ainda que a propriedade pública está submetida a uma função. Já Lúcia Valle Figueiredo (2005, p. 554) afirma que o patrimônio público sujeita-se ao controle dos tribunais de contas e Congresso Nacional, como também ao controle judicial, por meio de ação popular.

No tocante à funcionalização dos bens, a Constituição Federal de 1988, sem distinguir se pública ou privada, dispõe que a propriedade atenderá sua função social (art. 5º, XXIII).

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Diante da dificuldade em estabelecer o conteúdo da função social exigida da propriedade, doutrinadores buscam examinar as destinações das propriedades segundo as potencialidades econômicas.

Para Eros Roberto Grau (2007, p. 235), a propriedade poderá exercer as funções social e individual. De acordo com o autor, a propriedade privada que se presta à garantia da subsistência individual e familiar cumpre uma função individual, inserida nos direitos individuais de todos assegurados pela ordem constitucional. Desta propriedade se exigirá o cumprimento de função social se o exercício desse direito individual, ao extrapolar de sua função própria, for nocivo ou abusivo.

No conteúdo do art. 170, III, da Constituição Federal de 1988, encerra-se o princípio da propriedade-função social, entre os princípios da ordem econômica. Consoante o princípio da função social, o exercício da propriedade privada dos bens de produção está atrelado aos preceitos da justiça social, objetivando, desse modo, garantir às pessoas uma existência digna (GRAU, 2007, p. 247). Também determina que a ordem econômica observe a função da propriedade, impondo freios à atividade empresarial e à apropriação contrária ao interesse coletivo, o que se nota aplicável tanto ao proprietário particular como também ao poder público.

Na ótica de Gustavo Tepedino (2006, p. 158), até pouco tempo pairava o entendimento de que a função social resumia-se a uma questão filosófica, política ou teológica, que não repercutia no âmbito do direito positivo. Contudo, o conceito de função social, inserido na Constituição Federal de

1988 e posteriormente reproduzido no Código Civil de 2002, reclamou uma definição objetiva do conteúdo jurídico da função social da propriedade para que pudesse ter aplicabilidade. De nada adiantaria exigir cumprimento de uma função social sem que se especificassem quais atos ou condutas seriam consideradas contrárias a essa função ou o que se exigiria dos proprietários para considerá-los cumpridores desse requisito.

Para esse autor, a função social é um elemento interno do domínio e promove o controle da legitimidade do direito de propriedade. Ao proprietário impõe-se o dever de respeitar situações jurídicas e interesses não proprietários socialmente tutelados, atingidos pelo exercício dominical:

A proteção ambiental, a utilização racional das reservas naturais, as relações de trabalho derivadas da situação proprietária, o bem-estar desses mesmos trabalhadores são interesses tutelados constitucionalmente e que passaram a integrar o conteúdo funcional da situação proprietária (TEPEDINO, 2006, p. 158-159).

Para o autor, a função social da propriedade, como elemento interno da propriedade, exige do proprietário, cumulativamente, o cumprimento do dever de abstenção de praticar o ilícito e de promover o meio ambiente. A propriedade é legítima enquanto o proprietário atender esses deveres, e o Poder Judiciário não deverá compactuar com a conduta do proprietário que desrespeita a função social (Ibidem, p. 159).

Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 118-119) aduz que, ao exigir-se o cumprimento da função social asseguram-se, dentre outros valores, solidariedade, dignidade da pessoa humana, valorização do trabalho, proteção ao meio ambiente, e ordenação do espaço urbano. Para o autor, o conteúdo da função social poderá ser alargado pela jurisprudência, ao considerar que nas decisões judiciais poderão ser contempladas outras hipóteses de condutas antissociais não elencadas na lei.

Ser condicionante do direito de propriedade ou ser elemento interno da propriedade passou a ser objeto de relevante debate na doutrina civil e constitucional. Todavia, esse não é o ponto principal deste trabalho. O foco é a relação entre a funcionalização dos bens públicos e as diretrizes da política urbana, voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Na atualidade, observa-se que o direito de propriedade no ambiente urbano se mostra protegido desde que cumprida a função social. O conteúdo

foi agregado de maneira indissociável à propriedade e, para a efetiva garantia da propriedade privada urbana, deverão ser atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor. Este instrumento deverá ser consentâneo com as diretrizes gerais da Lei nº 10.257/01, especialmente garantindo o desenvolvimento sustentável da cidade.

Com efeito, além de repositório de diretrizes gerais de natureza urbanística, o Estatuto da Cidade foi concebido com a finalidade de garantir a observância aos princípios constitucionais, como o da função social da propriedade, bem como promover a implementação dos instrumentos jurídicos e políticos destinados à consecução do bem-estar coletivo e atribuir as competências e responsabilidades respectivas.

Após as explanações acerca do conteúdo da função social da propriedade de modo geral, na próxima seção será analisada a propriedade pública, enfocando o regime jurídico ao qual estão adstritos os bens públicos, em uma perspectiva do uso do bem conforme a respectiva destinação e a relação com a função social e ambiental, que também são corolários da propriedade pública.

#### **4 A FUNCIONALIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS**

Bens públicos são aqueles corpóreos, ou incorpóreos, imóveis, móveis, semoventes, créditos direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, à União, estados, municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público. Configura-se nesses bens o patrimônio público, e se encontram sob o regime de direito público.

Nos termos do artigo 20 da Constituição da República, os bens da União consistem, especificamente, em terras devolutas, lagos, rios e correntes de águas sob o domínio nacional, em ilhas fluviais, lacustres, oceânicas e costeiras sob o domínio da União, os recursos naturais da plataforma continental, o mar territorial, terrenos de marinha e acrescidos, potenciais de energia hidráulica, recursos minerais, as cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

No artigo 26 da Constituição de 1988 são relacionados os bens dos estados: águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depó-

sito, as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no domínio do Estado, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros, as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

A titularidade do Município, após a Constituição de 1891, passou a ser residual em face da omissão no texto da Constituição de 1988. Somando-se a essas formas constitucionais de propriedade pública mencionadas, a Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979) dispõe que as áreas de circulação, verdes ou livres e institucionais passam a titularidade do município a partir do registro do loteamento no serviço imobiliário competente.

Bens imóveis podem igualmente ser transmitidos voluntariamente pelo proprietário em favor do poder público, a exemplo das doações e trocas. Já os bens expropriados e os confiscados do particular passam também ao domínio estatal em razão do interesse público ou de sanção decorrente de ato ilícito praticado pelo proprietário, observando-se o trâmite precedimental peculiar.

Identificados genericamente os bens que compõem o patrimônio público, é fundamental examinar o regime jurídico a que estão adstritos, abordando essencialmente a afetação dos bens de uso comum do povo e de uso especial.

De acordo com o artigo 99 do Código Civil Brasileiro, os bens públicos são classificados segundo as funções a que estão vinculados. Bens públicos de uso comum do povo são acessíveis a todos e podem ser disponibilizados gratuita ou onerosamente, e constituem rol exemplificativo: ruas, praças e mares dentre outros. Bens públicos de uso especial são os utilizados pela administração para a consecução de atividade-fim, e diferentemente dos bens de uso comum do povo, não estão acessíveis a todas as pessoas, como os prédios da administração pública, veículos oficiais, ambulâncias públicas e cemitérios. Os bens dominiais ou dominicais são os que não estão afetados ao serviço ou função pública, nem estão disponíveis para uso pela coletividade, a exemplo dos imóveis desocupados, adjudicados em face de dívidas fiscais, terrenos da marinha, terras devolutas dentre outros. São estes últimos os bens passíveis de alienação segundo o regime jurídico do patrimônio público.

Deve-se atentar também para o teor dos artigos 216 e 225 da Constituição de 1988 que apontou o meio ambiente e o patrimônio cultural brasileiro como bens públicos.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

[...]

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.

Ante a classificação dos bens públicos quanto à função a que estão vinculados, é imperioso ressaltar que os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial já se encontram afetados ao interesse público, e a função social é inerente a eles. O mesmo não ocorre com os bens dominiais, que, por não terem uma destinação pública, não estão afetados, e deles não se presume uma função social. Pelo menos, *a priori*, esse é o entendimento que se pode deduzir sobre a funcionalização do patrimônio público (UCHOA, 2014, p. 23-28).

É afetação a destinação do bem a uma finalidade pública, devendo se realizar por meio de lei ou de ato jurídico, que modifica a natureza de um bem dominial em um bem destinado ao uso comum ou ao uso especial. A desafetação é exatamente o inverso, desconsagra o bem que se destinava ao uso de todos ou ao uso da administração pública, e transforma-o em bem dominial (COUTINHO, 1997, p. 7).

Depreende-se, portanto, que o constituinte determinou que a propriedade privada está vinculada ao princípio da função social, mas não a estabeleceu no tocante à propriedade pública. O direito de propriedade no ambiente urbano se mostra protegido desde que cumprida a função social, e o conteúdo dessa função está nas normas do Plano Diretor da cidade, cujas diretrizes estão consignadas no Estatuto da Cidade e se volta ao de-



envolvimento sustentável da cidade. Na sustentabilidade inclui-se o direito à propriedade imobiliária urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Paulo Nogueira-Neto (1994), fazendo alusão ao mandamento de amor ao próximo, define “sustentabilidade” como sendo o uso continuado, não predatório, racional dos recursos tanto econômicos como ambientais, sociais, culturais e éticos, para que se sustentem o maior tempo possível no planeta. E complementa a definição, tecendo uma advertência:

Além disso, é necessário incorporar ao conceito de sustentabilidade, o critério de que as decisões a seu respeito devem respeitar o interesse público, serem transparentes e assumidas de modo democrático pelas populações interessadas.

O cumprimento da função social não é avaliado por critério subjetivo, portanto, ao estabelecer que a propriedade está funcionalizada objetiva-se mitigar a conduta especulatória, a improdutividade e o uso abusivo de bens. Nesse caso, cabe ao poder público fiscalizar o uso da propriedade particular, mas também usar adequadamente os próprios bens, de modo que os bens públicos tenham uma finalidade produtiva, que sejam utilizados em prol da coletividade. Assim sendo, pode-se afirmar que a função da propriedade pública já tem cunho social, porque deverá se destinar aos interesses públicos.

Rocha (2005, p. 127) sustenta que os bens públicos também estão sujeitos aos efeitos do descumprimento da função social, visto que, independente da afetação deles, a função social deverá ser observada. Para Di Pietro (2006, s.p., grifos no original), a função social da propriedade pública está implícita em vários dispositivos constitucionais que disciplinam a política urbana:

a) No artigo 5º, inciso XXIII, está prescrito que “a propriedade atenderá a sua função social”; ao mesmo tempo em que impõe um dever ao proprietário, protege o interesse coletivo; b) no artigo 170, inciso III, está inserido entre os princípios da ordem econômica que têm por objetivo “assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social”; c) no artigo 182, está definida a função social da propriedade urbana (§ 2º) como aquela que “atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, impondo ao proprietário

do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de sujeitar-se às medidas previstas no § 4º (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública); d) no artigo 186, define-se a função social da propriedade rural, sujeitando os proprietários que a descumprirem à desapropriação para reforma agrária, nos termos do artigo 184.

Na qualidade de instrumento da reforma urbana concebida pela Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.257/01 estabelece nos arts. 182 e 183 diretrizes gerais da política urbana, assinala instrumentos aplicáveis à política de desenvolvimento urbano, e tem como propósito garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Do conceito de função social da cidade, extrai-se que a cidade que atende sua função social *proporciona os benefícios da urbanização desfrutáveis por todos os habitantes* (DALLARI, 2006, p. 526). É nessa acepção que o administrador público faz uso do planejamento como instrumento de consecução dos objetivos voltados ao desenvolvimento: impõe o cumprimento da função social da propriedade privada (e da pública também), evita a retenção especulativa do solo, otimiza os recursos públicos e assegura a participação efetiva da população no planejamento. Em suma, atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, como a justa distribuição dos benefícios e ônus, pondo em prática os instrumentos legais destinados à implementação dos objetivos da política urbana (UCHOA, 2007).

Segundo Di Pietro (2006, s.p.), a função social da cidade imposta ao poder público está resguardada tanto no artigo 182 da Constituição Brasileira de 1988 como no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

O não atendimento a função social da cidade tem como consequência

a imposição de sanção jurídica ao administrador público que deixa de agir na direção da ordenação do solo e do uso adequado do patrimônio público (DI PIETRO, 2006). Isso em razão do teor da Lei nº 10.257/01 que incluiu a *ordem urbanística* nos interesses tutelados pela Lei da Ação Civil Pública. Portanto, o administrador público deverá ser igualmente responsabilizado pelo desatendimento às normas da política urbana.

Entretanto, mesmo com as prescrições da Lei da Ação Civil Pública, no intuito de coibir lesões ao meio ambiente o que se vê é a pouca utilização dessa ferramenta por iniciativa do povo. Para Paulo Roberto Ferreira de Souza (2003, p. 118), a razão decorre da falta de conscientização da sociedade brasileira de seus direitos e poderes, e mais, da perda da capacidade de se indignar diante de abusos e desmandos praticados pela administração pública.

Nesse aspecto, diante da ausência de interesse da sociedade em promover as medidas assecuratórias ou mesmo acionar o Judiciário com vistas a reprimir as condutas abusivas e promover a reparação dos danos, compete ao Ministério Público funcionar como guardião do Estatuto da Cidade, defendendo a ordem jurídica e o patrimônio público e social, incluído neste o meio ambiente. A preconizada sustentabilidade depende essencialmente de planejamento que harmonize a exploração econômica deles com os mecanismos previstos para a reforma urbana. No uso dos bens públicos, o gestor, diante do papel que desempenha, deverá, necessariamente, conciliar desenvolvimento e preservação do meio ambiente.

## **5 FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUSTENTABILIDADE: DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA APLICÁVEIS AO PODER PÚBLICO**

Dentro da ordem constitucional brasileira foi explicitado que a propriedade deverá atender a função social. No entanto, a função ambiental a que está vinculada a propriedade urbana ficou implícita. E conseqüentemente, qualquer que seja a natureza dos bens, a utilização pelos respectivos titulares ou gestores deve guardar observância às normas regras e aos princípios garantidores do equilíbrio ambiental e, por tanto, balizadores do bem-estar da coletividade.

A função ambiental da propriedade urbana revela, então, um viés so-

cial. A sustentabilidade e o planejamento do desenvolvimento das cidades concebido para o equilíbrio social e ambiental figuram entre as diretrizes da política urbana que se buscam concretizar, por meio dos diversos instrumentos da reforma urbana.

Segundo Silva (2004, p. 45-46), essa função, ambiental, ecológica, tem previsão em constituições estrangeiras, a exemplo da Bulgária de 1971, da Suíça, da ex-União Soviética, de 1977, a portuguesa de 1976, a espanhola de 1978, da chilena, da chinesa dentre outras.

Nas constituições brasileiras, a proteção ao meio ambiente natural teve princípio na Constituição de 1946, ensejando a edição do primeiro Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) e dos Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca. Contudo, apenas com a Constituição de 1988 deu-se relevância à matéria nos arts. 5º, LXXIII, 24, VI, VII e VIII, 91, §1º, III, 129, III, 170, VI e 186, II; arts. 23, 24 e 30, VIII, e 196 a 200. O *caput* do art. 225, parte integrante do Capítulo VI da Constituição da República, prescreve:

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:

[...]

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Com efeito, a política urbana, por meio de seus instrumentos legais, tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável, garantindo a esta e às futuras gerações qualidade de vida e bem-estar.

A biodiversidade, o adequado aproveitamento territorial e a preocupação com a degradação ambiental, já insculpidos no Código Florestal, foram reforçados pelas diretrizes do Estatuto da Cidade em mais uma dimensão: a de que, além da propriedade urbana, a cidade também deverá cumprir uma função social (UCHOA, 2007).

Dúvidas inexistem de que a exploração da propriedade deve ser voltada à sustentabilidade com o fito de garantir um ambiente equilibrado não só para essa geração, e também para as futuras. Nesse sentido, é essencial discutir a relação entre a natureza jurídica dos bens públicos afetados e a sustentabilidade, pressuposto da administração da coisa pública.

Os bens públicos se submetem a regimes jurídicos diversos dependendo de sua destinação, todavia qualquer que seja a classificação, todos reclamam atendimento à função social e à função ambiental. Não se olvide, no entanto, que a funcionalização da propriedade pública pressupõe o compromisso com a preservação do ambiente.

Di Pietro, aludindo a Jambrenghi, afirma que a propriedade pública é função social e não *tem* função social. Desse modo, a função social é um dever, sendo inerente aos bens do domínio público. Em se tratando de uma função, na qual se inclui o dever de proteger o meio ambiente, o gestor público deve atuar *de modo a garantir que a mesma se faça para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável* (DI PIETRO, 2006, s.p.). Em outras palavras, o gestor tem o direito de proporcionar a exploração econômica dos bens públicos, mas não poderá se afastar das diretrizes da política urbana, nem atuar em desconformidade com as normas do Estatuto da Cidade, tampouco ignorar as normas ambientais. O gestor público está sujeito às mesmas exigências que o proprietário particular, e teoricamente, às mesmas sanções previstas em lei.

Ratificando o entendimento de Rocha (2005, p. 146) deve ser assinalada a possibilidade de ser o ente público forçado a realizar nos bens sob sua titularidade obras de parcelamento compulsório, edificação ou, em último caso, ter os mesmos desapropriados em razão de descumprimento da função social, assim como é aplicável aos proprietários privados.

Não se pode negar, por outro lado, que esse raciocínio poderia levar ao entendimento pela prescritibilidade de bens dominiais, além de merecer reflexão outro aspecto: a quem caberia a interposição de desapropriação-sanção para fins de reforma urbana de bem público municipal.

Considerando que a propriedade pública também está sujeita à funcionalização, não se exime o poder público, por seus gestores nas várias esferas, do atendimento à função social e ambiental quanto ao patrimônio que administra. Igualmente não se pode negar que a aplicação de algumas sanções consignadas no Estatuto da Cidade seriam inefetivas, a exemplo da

incidência de IPTU progressivo no tempo e da desapropriação sancionatória.

A função social e ambiental dos bens públicos não se resume a afetação a algum serviço, mas com ela guarda estreita relação, posto que no uso dos bens públicos deverão ser observadas as diretrizes do Estatuto da Cidade, bem como cumpridas as exigências de ordenação da cidade, conforme leis próprias, com vistas a evitar usos inadequados do solo urbano, de produtividade das terras situadas em zona rural, coibindo o surgimento e a manutenção de latifúndios improdutivos ou mal aproveitados, de preservação ambiental, do patrimônio cultural, objetivando-se o desenvolvimento aliado à sustentabilidade.

Com o planejamento do desenvolvimento da cidade visando ao equilíbrio social e ambiental, a cidade deverá se desenvolver de forma racional, planejada. Deverá, portanto, ser sopesada a relação custo-benefício travada entre o progresso com seus avanços tecnológicos e possíveis danos à coletividade ou comprometimento ambiental.

O Estatuto da Cidade foi concebido para funcionar como instrumento do desenvolvimento das cidades, para isso, foram previstos mecanismos que permitem a execução da política de desenvolvimento urbano. Dentre outras disposições, considerou como ato de improbidade administrativa a conduta do gestor público municipal, assim como dos agentes públicos, contrária às normas ali reportadas, apontou os instrumentos a serem utilizados na implementação da política urbana, os planos nacionais, regionais e estaduais e ordenação do território e de desenvolvimento urbano e social. Tornou obrigatória a elaboração de Plano Diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes, cuja finalidade é parametrizar as atividades econômicas desenvolvidas na cidade, por meio de leis sobre uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, obras e posturas municipais, sistema viário, legislação ambiental, tanto no âmbito privado como no que se refere à atuação dos gestores públicos nas obras.

A exigência de atendimento às diretrizes consubstanciadas no Estatuto da Cidade e instrumentalizadas no Plano Diretor não é exclusiva da propriedade privada. Diante da constatação de que os bens que compõem a propriedade pública estão submetidos a uma função social e ambiental é de se esperar que o Poder Público, que tem o mister de fiscalizar os administrados no cumprimento do dever, seja o primeiro a atuar proativamente no sentido de conferir aos bens públicos destinação consentânea à função

social e ambiental.

Minimizar desperdícios, punir a malversação dos recursos públicos, especialmente os escassos, conceder uso adequado à vocação do bem são apenas alguns exemplos de práticas sustentáveis, que podem assegurar um ambiente sadio tanto para as presentes como para as futuras gerações.

## 6 CONCLUSÃO

A partir da Constituição de 1988, o direito de propriedade, elevado à categoria de direito fundamental, ganhou novos contornos, e passou a ser funcionalizado, já que o texto constitucional impôs ao proprietário o dever de atendimento a uma função de natureza social, aí incluída a função ambiental.

Ao regulamentar o dispositivo constitucional, o Estatuto da Cidade disciplinou os instrumentos destinados à consecução da expansão ordenada da cidade e do planejamento urbano, e o Código Civil Brasileiro a partir de 11 de janeiro de 2003, sob a influência dos princípios constitucionais, ratificou a exigência da função social da propriedade.

Desse modo, as faculdades de usar, gozar, dispor e de reaver de quem injustamente a detenha mantêm-se plenamente asseguradas ao proprietário enquanto a função social for satisfeita. A função social passou a ser elemento legitimador do direito de propriedade. Não se fez menção expressa se essa exigência era aplicável apenas à propriedade privada, o que leva a presumir que os bens públicos requestam funcionalização além de mera afetação ao uso ou ao serviço público.

O Estatuto da Cidade, na mesma direção da Constituição da República, ratificou a funcionalização dos bens e, apoiado em princípios e diretrizes inovadoras, prevê instrumentos jurídico-urbanísticos voltados ao desenvolvimento sustentável das cidades. Busca-se com a implementação dos instrumentos da política urbana que as cidades desenvolvam com base em planejamento racional, integrado e adequado à própria realidade levando em conta as diretrizes ambientais contidas também na legislação local.

É, portanto, dever do gestor público a fiscalização do cumprimento da função social e ambiental da propriedade privada, por outro lado, deverá conferir aos bens sob seu domínio a destinação conforme as normas urbanísticas e ambientais, de modo a assegurar a sustentabilidade. Para tanto,

mostram-se necessárias atuações mais eficientes do gestor público a fim de que o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado deixe de ser uma meta para se tornar uma realidade.

## REFERÊNCIAS

ABE, N. de C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 11, jan./jun. 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/\\_Quadro-2001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/_Quadro-2001.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2016.

COUTINHO, J. R. de A. **Direito imobiliário público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.



DALLARI, A. A. Atualidades do direito urbanístico brasileiro. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 22, n. 7, p. 521-530, mar. 2006.

DINIZ, M. H. **Sistemas de registros de imóveis**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, abr./maio/jun. 2006. Disponível em: <[http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca\\_virtual/admin/files/funcao\\_social\\_da\\_propriedade\\_publica\\_aula\\_10\\_-\\_parte\\_i.pdf](http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/funcao_social_da_propriedade_publica_aula_10_-_parte_i.pdf)>. Acesso em: 16 de jan. 2016.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

NOGUEIRA-NETO, P. Os grandes problemas ambientais do mundo contemporâneo. In: CONFERÊNCIA REALIZADA NO INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS, Universidade de São Paulo, 1994, São Paulo. Disponível em: <[http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/nogueira\\_netoambientais.pdf](http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/nogueira_netoambientais.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

PRATA, A. **Tutela constitucional da autonomia privada**. Coimbra: Almedina, 1982.

ROCHA, S. L. F. da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental e constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros: 2004.

SOUZA, P. R. F. de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, Maringá, v. 3, n. 1, 2003.

TEPEDINO, G. **Temas de direito civil**. T. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

UCHOA, A. M. R. L. **A política urbana no ordenamento jurídico constitucional**: a desapropriação-sanção como instrumento do desenvolvimento das cidades. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

\_\_\_\_\_. A propriedade particular e a propriedade pública: análise dos elementos da propriedade sob o prisma da titularidade. In: GONÇALVES, C. F. O.; SALES, G. B.; QUARANTA, R. M. (Org.). **1988 a 2002**: a constitucionalização do direito civil brasileiro. Fortaleza: Unichristus, 2014.