

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
Coordenadoria geral de especialização, aperfeiçoamento e extensão
Curso de Especialização em Direito Administrativo

MARCOS PAULO JORGE DE SOUSA

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA DOMINICAL

SÃO PAULO

2012

MARCOS PAULO JORGE DE SOUSA

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA DOMINICAL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, sob orientação da Professora Júlia Maria Plenamente Silva.

SÃO PAULO

2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

A monografia

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA DOMINICAL

Elaborada por

MARCOS PAULO JORGE DE SOUSA

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão como requisito à obtenção do título de

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO.

São Paulo (SP), de de .

BANCA EXAMINADORA

A meu pai João Lázaro de Sousa, por seu grandioso amor, sua imensa alegria e verdadeira amizade, com saudades...

A minha mãe, Florivam Livia Jorge de Sousa, pelo amor incondicional, sua dedicação, força e luta...

AGRADECIMENTOS

Com a conclusão do presente trabalho não poderia deixar de trazer meus sinceros e verdadeiros agradecimentos àqueles que contribuíram para esta importante realização.

Assim, com a fé de sempre agradeço a Deus, por iluminar-me o caminho com a força, coragem e determinação da vida.

Agradeço a Vanessa - verdadeira companheira e fiel escudeira de meus sonhos, por seu amor, sua dedicação e paciência com que me ampara nas agonias e felicita-me nas conquistas, traçando as balizas de nossas vidas.

Agradeço a minha família, em especial a minha mãe Florivam Livia e minha Irmã Mirela Thais, pela união inquebrantável e confiança que mantemos mesmo ante toda a tortuosidade que a vida nos trouxe com seus necessários ensinamentos.

Em especial agradeço a minha orientadora, Dra. Julia Maria Plenamente Silva, que sempre me incentivou ao estudo e pesquisa científica. Sem sua fundamental dedicação, observações e apoio, a execução do presente trabalho não teria sido possível.

Agradeço ainda a todos os professores do curso de especialização em Direito Administrativo da PUC-SP, sobretudo aos Drs., Fernanda Barreto Miranda, Rafael Vallim, Ricardo Marcondes Martins e Thulio Caminhoto Nassa, pelos valiosos ensinamentos que marcaram minha passagem pela ilustre escola de Direito Público. Em tempo, agradeço também aos funcionários do *campus* Consolação, que proporcionaram o melhor ambiente à convivência de todos os alunos.

Agradeço, ademais, pelo apoio de sempre, aos colegas do escritório Ribeiro, Credidio e Yano, os quais cumprimento em nome dos Drs., Manuel dos Santos Fernandes Ribeiro, Fábio Ribeiro Credidio e Walter Hiroyuki Yano.

Por fim, mas não em último lugar, agradeço ao Dr. Rodrigo Ramos Figueiredo, verdadeiro amigo e exímio advogado, que já em sua juventude abrilhanta-se dentre os demais, vivenciando os mais puros sentimentos de Justiça e de verdadeiro amor pelo Direito Administrativo.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
Capítulo 1 – Bens Públicos no Brasil	
1.1 Considerações Iniciais.....	9
1.2 Conceito	10
1.3 Regime Jurídico.....	14
1.4 Características dos Bens Públicos	15
1.5 Espécies de Bens Públicos	17
Capítulo 2 – Bens Públicos Dominicais	
2.1 Conceito	20
2.2 Classificação e Características	23
2.3 Uso dos Bens Dominicais por particulares.....	26
Capítulo 3 – Função Social da Propriedade	
3.1 Constituição Federal	28
3.2 Código Civil.....	31
3.3 Estatuto da Cidade	34
3.4 Conceito Doutrinário	37
3.5 Direito Comparado	41
3.6 Propriedade Urbana	43
3.7 Propriedade Rural.....	44
Capítulo 4 – Função Social da Propriedade Pública	
4.1 Algumas Considerações	47
4.2 Bens de Uso Comum do Povo e Bens de Uso Especial	51
4.3 Bens Dominicais.....	55
Conclusão.....	62
Referências Bibliográficas	68

INTRODUÇÃO

A propriedade pública apresenta-se como fundamental instituto de estrutura da Administração, razão pela qual o Estado sempre teve o dever de geri-la na persecução do interesse público, independente de sua espécie. Com a consagração da Função Social da Propriedade pela Constituição Federal desde a Carta Constitucional de 1.934, o uso indevido do bem público, sobretudo da espécie dominical, abala as estruturas da Ordem Constitucional, afetando gravemente o Estado de Direito. Considerando a nova roupagem conferida pela Constituição Federal de 1.988 à Função Social da Propriedade, com a importante e positiva gradação dos artigos 5º, XXIII; 170, III; 182, §2º, 184; 185, parágrafo único; e 186, o tema proposto ganha espaço ante a relevância doutrinária que vem lhe sendo atribuída.

Apresenta-se assim, o presente trabalho, estruturado em quatro capítulos, trazendo o primeiro deles um panorama geral dos Bens Públicos no Brasil, com considerações acerca de seu conceito na doutrina, seu regime jurídico, suas características e suas espécies.

Fixadas essas questões fundamentais, no segundo capítulo adentramos à análise dos Bens Dominicais, tecendo considerações mais profundas quanto a seu conceito, sua classificação e características, bem como sobre a possibilidade do uso desta espécies por particulares.

No terceiro capítulo, superada a matéria dos Bens Públicos, passamos ao tema de elevada importância – a Função Social da Propriedade

Pública, refletindo, por suas implicações constitucionais e infraconstitucionais na ordem normativa, como principal vetor da política urbanística.

O quarto tópico traz o desenvolvimento do princípio da função social da propriedade aplicado ao patrimônio público, chegando-se, por fim, às conclusões retiradas por este trabalho, que longe está de esgotar o tema proposto, até mesmo porque, os estudos já apresentados pela doutrina, sobretudo a do direito urbanístico são da mais alta carga valorativa.

CAPÍTULO 1 – BENS PÚBLICOS NO BRASIL

1.1 Considerações Iniciais

Na persecução de seus interesses primários a Administração Pública necessita de alguns meios para o atingimento de suas finalidades. Assim, exerce sua função no Estado de Direito através de seus agentes e órgãos, utilizando-se de seus atos e processos administrativos. Para se aparelhar fisicamente, carece ainda de bens corpóreos, incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações, que constituindo seu patrimônio, proporcionam a fruição da vida em sociedade.

Assim, o Código Civil de 1.916, em seu artigo 65 estabelecia que “são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencem”. Com a chegada do novo Código Civil, esse dispositivo que foi deslocado para o artigo 98, foi alterado superficialmente, apenas para alterar a designação de cada ente federativo pela denominação “pessoas jurídicas de direito público interno”.

Pela vagueza na determinação do conceito legislativo, a doutrina passou a conceituar e definir Bens Públicos, o que levou como observa Edmir Netto de Araújo¹, ao desdobramento entre bens do domínio público e bens do domínio privado do Estado, acarretando, por consequência, enfoque próprio de cada autor, sem, porém, alterar substantivamente o núcleo do instituto.

¹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 1089.

Sem nos atermos neste primeiro momento a essa distinção classificatória, passamos a expor as lições dos autores nacionais apenas quanto à conceituação do tema.

1.2 Conceito

Celso Antônio Bandeira de Mello define Bens Públicos como “todos os bens que pertencem às *peessoas jurídicas de Direito Público* (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”².

Por esta lição, além de termos maior objetividade na definição do tema, fica-nos claro que não apenas os bens pertencentes ao Estado devem ser definidos como público, mas também os bens particulares que estejam afetos a atividade administrativa.

Este apontamento eficaz encontra guarida nas lições de Ruy Cirne Lima, que entende que além das classes de Bens Públicos definidos no artigo 99 do Código Civil (uso comum do povo, uso especial e dominicais), caberiam ainda outros que, independente a quem pertençam, na medida de suas participações, acham-se vinculados por relação de administração à finalidade pública.³

A doutrina da saudosa Lúcia Vale Figueiredo ensina que “bens públicos são todos aqueles, quer corpóreos, quer incorpóreos, portanto imóveis, móveis, semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, à União,

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p.913.

³ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

Estados, Municípios, respectivas autarquias e fundações”, o que configura o Patrimônio Público e se encontram sob o regime de Direito Público⁴.

Para Hely Lopes Meirelles, “bens Públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”⁵.

Na lição de Odete Medauar, “bens públicos é expressão que designa os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados”⁶.

Ainda, José Cretella Júnior considera Bens Públicos como “as coisas materiais ou imateriais, assim como as prestações, vinculadas as pessoas jurídicas públicas, que objetivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial, derogatório ou exorbitante do direito comum”⁷.

Adentrando-se à classificação metódica dos Bens Públicos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, clássica monografista do tema⁸, seguindo o critério da destinação e afetação dos bens, defende a existência de duas modalidades de Bens Públicos: os Bens do Domínio Público do Estado, que abrangem os Bens de Uso Comum do povo e os de Uso Especial, e os Bens do Domínio Privado do Estado, que seriam os Bens Dominicais⁹.

⁴ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 570.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 525.

⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 247.

⁷ CRETILLA Jr., José. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1.984, p. 242.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 2.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.613.

Como já observamos superficialmente, no desenvolvimento da doutrina os estudiosos do Direito Administrativo sempre se preocuparam em distinguir Bens do Domínio Público de Bens do Domínio Privado do Estado. As páginas do direito alienígena chegam a classificar três grupos de bens, os Bens do Domínio Público, os Bens Patrimoniais Indisponíveis e os Bens Patrimoniais Disponíveis, sendo, estas duas últimas, denominadas por Ruy Cirne Lima de Bens do Patrimônio Administrativo e Bens do Patrimônio Fiscal, respectivamente¹⁰.

A doutrina de Sílvio Luís Ferreira da Rocha¹¹ traz de forma acentuada a clássica distinção. De um lado, lembrando Roberto Dromi¹², aponta que o que caracteriza o Bem como sendo de Domínio Público “é a consagração do bem à utilidade ou à comodidade comum”. Por outro lado, ensina que “os bens pertencentes ao Estado, mas que não estejam consagrados a um uso público, direto ou indireto, integram o que se convencionou chamar de domínio privado de bens do Estado”.

Nesse sentido, em suas anotações à Constituição da República Portuguesa, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que “a fórmula semântica – domínio público – deixa entender que certos bens são qualificadamente públicos, sendo-lhes inerente um estatuto jurídico de dominialidade diferente dos demais bens das entidades públicas (*domínio privado da Administração*)”¹³.

¹⁰ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*, p 179.

¹¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 17.

¹² Idem, p. 14; apud DROMI, Roberto. In *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Editora Cidade Argentina, 1995.

¹³ CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais e Coimbra Editora, 2007, p. 1001/1002.

Mais adiante, clarificando a lição averbam que:

o domínio público pertencem necessariamente a entidades públicas (cfr. nº 2), sendo portanto *bens públicos*. Todavia, a categoria de bens públicos é mais extensa do que a de bens do domínio público, visto que as entidades públicas são também titulares de bens do *domínio privado*, que abrange tanto os bens do património económico e financeiro (sector empresarial público), como os bens do património administrativo, afectos a fins administrativos (nomeadamente, instalações de serviços públicos, etc). Os primeiros formam o património privado disponível, estando sujeitos, em geral, a um regime jurídico de direito patrimonial privado. Os segundos formam o património privado indisponível, cujo regime de direito privado (melhor dizendo, de direito privado administrativo, dada as suas especificidades) apresenta por isso alguns traços semelhantes aos bens do domínio público¹⁴.

No Brasil, os Bens Públicos vêm regulados no Código Civil, assim não há como negar sua relação com o direito privado, mas daí querer fixa-los a regras estritamente privatísticas é escorar-se no absurdo, pois se corre o risco de atribuir equivocadamente, em um Estado de Direito, onde Princípios Fundamentais norteiam a Administração Pública, peso menor às garantias sociais e ao Interesse Público com relação ao interesse particular.

Assim, o que se deve ficar claro é apenas a fluência que as espécies de bens têm ora com as regras públicas, ora com as regras de direito civil, e ainda qual o grau das derrogações operadas em nome do Interesse Público.

Como “a noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico”¹⁵, para nós, a pontual consagração das três espécies de Bens Públicos reguladas pelo Direito Civil não deixa de cumprir seu papel na ciência do Direito Administrativo.

Por esta razão, tomamos como acertada a posição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro de classificar os Bens Públicos em Bens do Domínio Público do Estado (Bens de Uso Comum do Povo e os de Uso Especial), e os Bens do

¹⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. p. 1002.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. p.913.

Domínio Privado do Estado (Bens Dominicais)¹⁶, o que encontra pertinência com o Regulamento do Código de Contabilidade Pública, que dispõe sobre *bens patrimoniais indisponíveis*, quanto aos bens de uso comum do povo e os de uso especial) e *bens patrimoniais disponíveis*, abrangendo os bens dominicais¹⁷.

1.3 Regime Jurídico

A existência de uma disciplina jurídica autônoma se condiciona a um conjunto sistematizado de princípios e regras que conferem identidade e diferencia-se dos demais ramos.

Assim, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que só se pode falar em Direito Administrativo no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico administrativo¹⁸.

Nestes mesmos termos, entendemos que igualmente se dá com os institutos jurídicos, ou seja, só podemos falar em regime jurídico dos Bens Públicos ao passo que haja um conjunto sistematizado de princípios e regras, ainda que mínimos, mas que caracterize os Bens Públicos com sua autonomia e traços peculiares, e o mantenha em unidade e coerência com toda a ciência do Direito Administrativo.

Coerentemente, temos os primeiros delineamentos dos Bens Públicos na Constituição Federal que, trazendo os princípios que norteiam toda a atividade

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p.613.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. p.53.

administrativa, dispõem de regras que regem os Bens Públicos de cada ente federativo, bem como sua imprescritibilidade.

Por sua vez, o Código Civil disciplina os Bens Públicos de uma forma mais extensa. Assim, como já vimos, o artigo 98 traz a definição de Bem Público, o que vem seguido pelo artigo 99 que enumera seus tipos, deixando a cargo dos demais o delineamento do Regime Jurídico – inalienabilidade, imprescritibilidade e utilização comum.

Aqui, deve-se ficar advertido que não se pode deixar enganar com a ideia superficial de que o regime jurídico dos Bens Públicos circunscreve-se a pequenas disposições legais e princípios generalistas. Como veremos mais a frente, as reflexões trazidas sobre cada uma de suas espécies e características, bem como sua função social, deixam clara e amplamente justificada a importância e a necessidade do instituto. Exemplo disso são as modalidades de Bens Públicos averbadas no ordenamento jurídico, pois independentemente de existirem três espécies de Bens Públicos, notamos apenas duas modalidades – os Bens do Domínio Público que se submetem a regime jurídico de Direito Público e os Bens do Domínio Privado, que se sujeitam ao regime jurídico de Direito Privado, parcialmente derogado pelo Direito Público.

1.4 Características dos Bens Públicos

Alguns traços marcam os bens pertencentes à Administração Pública, os caracterizando pela inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e pela impossibilidade de oneração.

Por inalienabilidade entendemos que é a qualidade do que não pode ser alienado, transferido, transmitido a terceiros¹⁹. Esta característica vem referida expressamente no artigo 100 do Código Civil, segundo o qual “os bens de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”.

Assim, a alienação por parte da Administração, ainda que respeitadas as regras a ela concernentes (Lei 8.666/93, entre outras), só poderia ser efetuada no caso de desafetação de tais bens, hipótese em que passariam à qualidade de dominicais.

Com relação aos Bens Dominicais o artigo 101 do Código Civil dispõe que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”. Todavia, deve-se observar que o fato de um bem estar na categoria de dominical não significa, entretanto, que só por isto seja alienável ao alvedrio da Administração²⁰.

Além de inalienáveis os Bens Públicos não podem ser penhorados em execução de título judicial ou extrajudicial. Por isso mesmo já se poderia fundamentar tal característica.

Todavia, esse delineamento é mais forte que uma simples consequência de algum outro, provém da norma insculpida no artigo 100 da Constituição Federal que preceitua forma específica da satisfação de créditos contra o Poder Público – o tortuoso caminho dos precatórios judiciais²¹.

¹⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 55.

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 916.

²¹ Idem.

Outra característica afeta ao Bem Público é a imprescritibilidade. Sendo o usucapião “a aquisição do domínio ou de um direito real sobre coisa alheia, mediante posse mansa e pacífica, durante o tempo estabelecido em lei”²² que se refere à impossibilidade dos bens públicos imprescritibilidade. Disposta no artigo 183, § 3º, e artigo 191, parágrafo único da Constituição Federal, no artigo 200 do Decreto-lei 9.760/46, no artigo 102 do Código Civil, e na Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, retira a possibilidade de aquisição dos Bens Públicos através do instituto do usucapião.

Por fim, soma-se a essas características a impossibilidade de oneração que, muito bem levantada por Sílvio Luís Ferreira da Rocha²³ em sua tese de livre-docência, impossibilita o recaimento de quaisquer ônus real sobre Bens Públicos, por faltar ao Estado a livre disponibilidade do bem.

1.5 Espécies de Bens Públicos

Como já acentuado, do ordenamento jurídico brasileiro resultam três espécies de Bens, (i) os Bens de Uso Comum do povo, (ii) os Bens de Uso Especial, e (iii) os Bens Dominicais.

Como Bens de Uso Comum temos os destinados ao uso da coletividade, como os mares, praias, rios, estradas, ruas, parques, praças, jardins, logradouros públicos, dentre outros. Tais bens, afetos ao uso indiscriminado da coletividade, beneficiam qualquer um do povo, ou seja, como ressalta Sílvio Luís Ferreira da Rocha, “toda e qualquer pessoa, sem outra restrição, exceto a de

²² SALLES, José Carlos de Moraes. *Usucapião de Bens Imóveis e Móveis*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 48.

²³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 58.

observar as disposições regulamentares existentes, ditadas pela autoridade competente, pode usar os bens de uso comum”²⁴.

Bens de Uso Especial são os bens utilizados pela Administração como instrumento de sua natureza e finalidade, destinando-se à execução dos serviços públicos. Sem necessidade de analisar os pormenores desta espécie, vale transcrever as lições de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual bem de Uso Especial:

é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos.²⁵

Por fim, os Bens Dominicais, que na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello são os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem a senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal²⁶. O artigo 99 do Código Civil, após dispor sobre as três espécies de Bens Públicos, determina em seu parágrafo único que salvo em eventual disposição de lei em contrário, “consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”.

Como adverte Floriano de Azevedo Marques Neto, estes bens são “aqueles desprovidos de qualquer afetação e, portanto, integrantes do patrimônio público exclusivamente para fins patrimoniais”. E arremata: “seriam esse bens

²⁴ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 48.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 527.

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 914.

aqueles que, integrando o patrimônio do Estado não estivessem consagrados diretamente a uma finalidade pública (uso comum ou uso especial), demarcando o caráter residual dessa classe de bens”²⁷. Como se pode notar, os Bens Dominicais exercem uma função patrimonial ou financeira ao Estado, vez que através deles se pode auferir renda.

Findo esse panorama geral dos Bens Públicos no Brasil, e com o intuito de aprofundar o presente trabalho, passaremos agora ao estudo específico dos Bens Dominicais.

²⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos – Função Social e Exploração Econômica – O Regime Jurídico das Utilidades Públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 220-221.

CAPÍTULO 2 – BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

2.1 Conceito

A expressão Dominical vem do latim *dominicale*, palavra que nos remonta também a expressão latina *dominus*, que significava “dono” “ser dono”, e assim, exercer a *proprietas* ou *dominium*²⁸.

Embora a noção de Bem Público Dominical se apresenta de maneira a demonstrar cada contorno doutrinário, atribuído pelos estudiosos da matéria, não há maior resistência ou diversificação quanto a seu conceito e classificação, o que pode ser atribuído a sua disposição legal.

A par de sua conceituação, os Bens Dominicais, também se apresentam como “Bens Patrimoniais do Estado”, “Bens do Patrimônio Fiscal”, “Bens do Domínio Privado do Estado”, “Bens do Patrimônio Disponível”, dentre outros.

O Código Civil define-os como “os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (artigo 99).

Hely Lopes Meirelles²⁹ conceitua esta espécie como os bens “que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar”.

²⁸ CRETELLA Jr, José. *Manual de Direito Administrativo*. p. 263.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2009, p. 503.

Observa ainda que “tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce ‘poderes de proprietários, segundo os preceitos de Direito Constitucional e Administrativo’, na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua”.

De forma breve, na sua melhor maneira percuciente, José Cretella Júnior ensina que “bens dominicais ou bens do patrimônio disponível são todos os bens que pertencem ao Estado, em sua qualidade de *proprietário* ou ‘dominus’, Os bens dominicais constituem os bens do domínio privado do Estado”³⁰.

Com a característica da disponibilidade, contudo, não se pode adotar caminho contrário ao Interesse Público, acreditando que quanto a estes bens a Administração é livre para provê-los, como se particular fosse. Afinal, como sentenciou Lucia Valle Figueiredo – “todo patrimonio público rege-se pelo regime de Direito Público”³¹.

Odete Medauar, conceituando Bens Dominicais como “os bens públicos não destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos de atividades”, também adverte pela precaução:

tais bens aparecem tratados sob a rubrica de *bens do domínio privado do Estado* ou *bens do patrimônio disponível*. Com tais expressões se pretenderia significar que os vínculos da Administração com os bens dominicais seriam semelhantes aos vínculos do particular com os bens de seu patrimônio, em especial pela facilidade de alienação; menciona-se também que seu regime seria precipuamente privado. Deve-se, de início, ainda uma vez, que as citadas denominações podem levar a equívocos sobre o regime jurídico de tais bens e a facilidade de disposição³².

³⁰ CRETELLA Jr, José. *Manual de Direito Administrativo*. p. 264.

³¹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. p. 580.

³² MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. p. 251.

Quanto a sua peculiaridade patrimonial-financeira, Sílvio Luís Ferreira da Rocha pondera que “hoje, a função patrimonial ou financeira dos bens dominicais, estaria relegada a um segundo plano e subordinada ao cumprimento do interesse público primário coincidente com o interesse da coletividade”³³.

Segue nesse sentido o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual:

já se entende que a natureza desses bens não é exclusivamente patrimonial; a sua administração pode visar, paralelamente, a objeto de interesse geral. Com efeito, os bens do domínio privado são frequentemente utilizados como sede de obras públicas e também cedidos a particulares para fins de utilidade pública³⁴.

Floriano de Azevedo Marques Neto, fazendo uma leitura da doutrina majoritária quanto a patrimonialidade dos Bens Dominicais, e levando em considerações as respeitáveis disposições de outra parte, que apontam o aspecto residual dessa espécie de Bem Público, pondera que “estes bens dominicais devem cumprir uma finalidade patrimonial (gerar rendas para a Administração, receitas estas supostamente empregadas em finalidades públicas) que, instrumentalmente, seja útil a função pública”³⁵.

Mais adiante, assumindo visão “um pouco distinta do restante da doutrina” ao tecer considerações à luz da Função Social, defende que:

em regra, os bens dominicais, ainda que não possuam uma destinação de ordem geral ou específica ao uso do administrado, não deveriam deixar de ter uma função. Hão de ser consagrados a uma finalidade de instrumentalidade da ação estatal, no sentido de que se prestam a gerar receitas que sejam empregáveis no cumprimento das crescentes demandas da sociedade³⁶.

³³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 53.

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p.620.

³⁵ MARQUES NETO, Florian de Azevedo. *Bens Públicos – Função Social e Exploração Econômica – O Regime Jurídico das Utilidades Públicas*. p. 221.

³⁶ Idem.

A lição de Azevedo Marques merece apoio quanto a este ponto, afinal é de conhecimento dos estudiosos, e amplamente ensinado pela boa doutrina, que a Administração exerce função, a função administrativa, e por ela, investe-se no dever e obriga-se a satisfazer dadas finalidades em prol do interesse da coletividade, do interesse público.

Logo, um Bem Público, ainda que dominical, sem função na atividade administrativa, ataca o Estado Democrático de Direito ao contrariar os preceitos constitucionais embaixadores da ordem social e econômica.

2.2 Classificação e Características

A União, os Estados e os Municípios podem ter Bens Dominicais em seu patrimônio. A título de exemplo, trazemos alguns bens pertencentes a cada um destes entes.

Como bens pertencentes à União temos entre outros, as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as ilhas oceânicas; a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras; as fortificações; as construções militares; as terras ocupadas pelos silvícolas; os terrenos de marinha e os terrenos acrescidos aos de marinha; os bens que foram do domínio da Coroa; os bens provenientes de associações civis, de fins não econômicos, extintas, quando não houver similar que os receba e houver funcionado em mais de um Estado.

Dos Estados temos as terras devolutas situadas em seus territórios e não indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento

econômico; os bens pertencentes às antigas províncias; os bens vagos que se encontram nos territórios estaduais; as ilhas dos rios públicos e lacustres, excetuando as da zona fronteiriça etc.

E por fim, temos dentre os Bens Dominicais dos Municípios as terras devolutas recebidas em doação pelos Estados; os Bens Públicos municipais situados em território desmembrado.

Essas diversas espécies de Bens Dominicais apresentam uma característica idêntica, que é sua função patrimonial ou financeira, afinal, tais bens “se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral”³⁷.

Desta forma, o Estado empenha esses bens com relação de propriedade e no intuito de obter ganhos.

Outro ponto característico dos Bens Dominicais é a submissão ao regime de direito privado, pois a Administração Pública age, em relação a eles, como um proprietário privado³⁸.

Embora certa a referida submissão, deve-se atentar que, se tratando de Bens da Administração, regras públicas pautadas no interesse coletivo e em seus princípios norteadores influenciam o regime dos Bens Dominicais, o que a doutrina passou a denominar de *derrogações*, atribuindo significado de anulações praticadas sobre certas liberdades atinentes aos particulares, que não poderiam sobreviver no trato da Administração Pública.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p. 620.

³⁸ *Idem*, p. 621.

Melhor esclarecendo a questão, José Cretella Júnior traz as seguintes indiscutíveis pontuações:

uma ideia geral domina qualquer teoria que se pretenda estruturar a respeito do regime jurídico dos bens patrimoniais disponíveis do Estado, a saber, que as regras concernentes à matéria não são, propriamente falando, princípios puros do direito administrativo, mas, antes de tudo, *derrogações* ou *desvios* do direito civil comum, o que se compreende diante das circunstâncias especiais em que encontra o poder público vinculado a altos interesses que se acham em jogo³⁹.

Em outra passagem, agora no seu Manual de Direito Administrativo, o mesmo mestre encerra qualquer dúvida quanto ao regime de propriedade que se submetem os Bens Dominicais, concluindo seu capítulo:

o regime jurídico dos bens públicos não se confunde com o regime jurídico dos bens particulares. O regime jurídico dos bens públicos é derogatório e exorbitante do direito comum. Forma um todo à parte e permite a estruturação dos bens públicos, com conotações típicas e inconfundíveis que não se identificam e nem se assimilam com as conotações dos bens privados⁴⁰.

Um traço marcante do regime híbrido, que o difere totalmente das outras espécies de Bens é a alienabilidade, a disponibilidade de serem alienados por meio de instituto de direito privado ou de direito público. Essa possibilidade ocorre sem a necessária desafetação que ecoa sobre os Bens de Uso Comum e de Uso Especial. Assim, por conta das citadas derrogações, essa alienação deve ser acompanhada de procedimentos como a demonstração do interesse público para tanto, avaliação prévia, e a realização de certame licitatório.

³⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 59; apud CRETELLA Jr., José. In *Dos Bens Públicos no Direito Brasileiro*. Monografia para o concurso de direito administrativo e ciência da administração da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1986.

⁴⁰ CRETELLA Jr, José. *Manual de Direito Administrativo*. p. 273.

2.3 Uso dos Bens Dominicais por particulares

Pela destinação à produção de renda e por sua característica da alienabilidade, os Bens Dominicais podem ser utilizados por particulares através de diversos atos jurídicos, como locação, arrendamento, comodato, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial, autorização de uso e enfiteuse, devendo sempre ser observadas as derrogações e limitações impostas pelas regras de direito público.

O ordenamento jurídico garante aos particulares maiores possibilidades de relações jurídicas com os bens dominicais, como define Maria Sylvia Zanella de Pietro, com melhor clareza e erudição:

o que se verifica, portanto, é que, enquanto a utilização privativa de bens de uso comum do povo e de bens de uso especial só pode ser consentida por títulos de direito público (autorização, permissão e concessão), a utilização de bens dominicais pode ser outorgada quer por instrumentos públicos como os assinalados, que por institutos de direito civil, aplicados com observância de derrogações impostas por normas publicísticas, que asseguram à pessoa jurídica de direito público a sua posição de supremacia, com a possibilidade de rescindir, a qualquer momento, o acordo, quanto motivos de mérito determinem a subtração do bem ao comércio jurídico privado, para sua afetação a fim de interesse público⁴¹.

Assim, quando a utilização se destina ao exercício de atividade de interesse geral, predominantemente pública, os institutos de direito público são aplicados. Caso contrário, quando a utilização tem por finalidade direta e imediata atender ao interesse particular, são utilizados os institutos próprios do direito privado, sempre respeitando as maiores ou menores derrogações. Aqui, o interesse público, ainda que indireto, traduz-se na obtenção de renda ao Estado,

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. p. 146.

permitindo a exploração de seu patrimônio, no interesse coletivo, sem impedir, porém, que o Poder Público deixe de utilizar suas prerrogativas⁴².

Em suma, podemos concluir com Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴³ que, o uso dos Bens Públicos por particulares fica subordinado a um regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum, o qual se revela na constituição, no exercício e na extinção do uso, e reveste-se de características próprias, que decorrem da posição de supremacia em que o Poder Público se coloca em relação ao particular, justificável pela necessidade de atender aos fins públicos.

⁴² ⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. p. 146.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. p. 39.

CAPÍTULO 3 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

3.1 Constituição Federal

A Constituição de 1988 inaugurou um novo capítulo na história do Brasil. Com seu caráter social, alavancado pelo Estado Democrático de Direito, veio repleta de esperanças e em época que a Nação mal despertava para a democracia plena, depois de superados cinco lustros de regime autoritário e de restrições às liberdades públicas, chegando a ser considerada por Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁴⁴, como uma *Constituição-Resposta* aos anos do plúmbeo em que os generais militares manobraram o país.

Em verdade, podemos afirmar que hoje, pelo atual Carta Magna, o Brasil é um Estado Social, estado este que concede e, sobretudo, garante os direitos sociais básicos de seu povo, como valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder.

Na lição de Paulo Bonavides⁴⁵, que caracteriza o modelo constitucional da Constituição de 1988 como de terceira época, em contrapartida aos dois modelos anteriores (primeiro, vinculado ao modelo constitucional francês e inglês do século XIX; segundo, com uma ruptura ao passado atada ao modelo norte-americano):

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 203.

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 361.

fez brotar no Brasil desde 1934 o modelo fascinante de um Estado social de inspiração alemã, atado politicamente a formas democráticas, em que a Sociedade e o homem-pessoa – não o homem-indivíduo – são os valores supremos. Tudo porém indissolivelmente vinculado a uma concepção reabilitadora a legitimante do papel do Estado com referência à democracia, à liberdade e à igualdade⁴⁶.

Assim, espelhado no modelo de constitucionalismo alemão, nossa Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social⁴⁷, onde o qualificativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social, e compatibiliza, em um mesmo sistema, dois elementos, o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral⁴⁸.

Com efeito, consagrando os direitos e garantias individuais e coletivos, nossa Constituição Federal dispõe em seu artigo 5º, XXIII, que a “propriedade atenderá sua função social”, além disso, em seu artigo 170, III, consagra a função social da propriedade como princípio geral da ordem econômica, o que faz com que referido princípio, pela carga valorativa atribuída, passe a adornar questões de interesse relevantemente sociais, como os contornos obrigacionais da propriedade urbana e da propriedade rural.

A lição de José Afonso da Silva é suficiente para definirmos a importância atribuída pela Constituição ao fundamental princípio da Função Social da Propriedade:

⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 361.

⁴⁷ Idem, p. 371.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 115; apud Díaz, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973, p. 96.

a propriedade atenderá a sua função social' – diz o art. 5º, XXIII, da CF para a propriedade em geral. Essa disposição bastava para que toda forma de propriedade fosse intrinsecamente permeada daquele princípio constitucional. Mas a Constituição não se limitou a isso: reafirmou a instituição da *propriedade privada* e sua *função social* como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III), relativizando, assim, seu significado. Além disso, inscreveu o princípio da função social da propriedade, com conteúdo definido em relação às propriedades urbana e rural, com sanções para o caso de não ser observado (arts. 182, 184 e 186)⁴⁹.

Os textos constitucionais anteriores também dispuseram a respeito da Função Social da Propriedade. Observando cada passagem do princípio pelos ordenamentos anteriores, verificamos as mudanças nos direcionamentos atribuídos pelas posições políticas e pelos gerenciamentos governamentais.

As Cartas de 1824 e 1891, apenas declaravam garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude, sem fazer qualquer menção a função ou interesse social.

Foi a Constituição de 1.934 que trouxe pela primeira vez no âmbito constitucional a relação obrigacional entre o direito de propriedade e a função social. O artigo 113, 17 desta Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, ao garantir o direito de propriedade, dispunha que o mesmo não podia ser exercido contra o interesse social e coletivo.

A Carta Federal de 1.937, pautada na centralização e no autoritarismo do Governo Vargas, ao instaurar o Estado Novo nada dispôs sobre a Função Social da Propriedade, pelo contrário, ao dispor sobre propriedade apenas adentrou nas competências estatais.

Mesmo sem uma disposição direta na Carta Magna de 1.946, seu artigo 147, prescrevia que o uso da propriedade deveria ser condicionado ao bem-estar social. Desta forma, entendemos, ainda que implicitamente, que temos

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 73.

aí uma força diretiva que contorna o direito de propriedade com as obrigações sociais. Ainda no *caput* do referido artigo era disposto que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Considerando essa disposição como um marco jurídico, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello observa que:

com efeito, não apenas se prevê a desapropriação por interesse social, mas se aponta, no aludido art. 147, para um rumo social da propriedade, ao ser prefigurada legislação que lhe assegure justa distribuição, buscando mais que a tradicional igualdade perante a lei, igualdade perante a oportunidade de acesso à propriedade⁵⁰.

A Constituição de 1.967 trouxe de forma contundente a Função Social da Propriedade como princípio da Ordem Econômica e Social, com o fim de “realizar a justiça social”. E mesmo apresentando-se apenas sobre um artigo, tinha suas implicações sobre o direito de propriedade dos particulares. A alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1.969, imposta no auge do período ditatorial militar, nada alterou o dispositivo, apenas alocou do anterior artigo 157, para o artigo 160 do texto constitucional.

3.2 Código Civil

O novo Código Civil, Lei nº 10.406/2002, em seu artigo 1.228, §1º, também passou a regular a Função Social da Propriedade. Condicionando o direito de propriedade com as suas finalidades econômicas e sociais, tutelando ainda a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio

⁵⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos Aspectos da Função Social da Propriedade*. Revista de Direito Público nº 84. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 40.

ecológico, do patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas.

Sobre o assunto Maria Helena Diniz ensina:

há limitação ao direito de propriedade com o escopo de coibir abusos e impedir que seja exercido, acarretando prejuízo ao bem-estar social. Com isso se possibilita o desempenho da função econômico-social da propriedade, preconizada constitucionalmente, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclamos de justiça social⁵¹.

A Função Social da Propriedade, inspira os artigos 1.228, §4º, e 1.240, que tratam respectivamente, da desapropriação *pro labore* e do usucapião *pro labore*.

A desapropriação *pro labore* como ensina Sílvio Luís Ferreira da Rocha:

é admitida como meio de defesa inibidor do efeito reivindicatório do direito de propriedade quando o imóvel reivindicado consistir em extensa área e estiver na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante⁵².

Quanto à usucapião *pro labore* fica evidente a influência da Função Social da Propriedade, fundada na valorização da posse sobre a propriedade, o que evidencia um antigo problema nacional. Essas novas perspectivas se dão pela redução dos prazos do exercício da posse e pela reprodução dos dispositivos constitucionais autorizadores da usucapião constitucional urbana e rural (arts. 183 e 191, da Constituição Federal).

⁵¹ DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 785.

⁵² ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 79..

Veja-se que toda essa regulamentação pelo Código Civil apresenta-se mais do que uma importante consagração do princípio da Função Social da Propriedade, pois representa antes disso, uma evolução dos diplomas normativos civis com relação aos direitos sociais.

Com maior tato, Paulo Cesar Machado de Macedo observa esse avanço:

O antigo Código Civil, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, tratava o direito de propriedade muito mais como um direito individual do que social, em consonância com a Constituição de então.

Sob esta óptica, o Estado deveria assegurar os meios jurídicos necessários para o proprietário garantir a manutenção de sua propriedade, bem como o seu caráter de perpetuidade.

O direito de usar, gozar e abusar da coisa era assegurado, mas não de maneira absoluta, uma vez que a lei impunha algumas restrições, no resguardo de interesse público.

Já com o novo Código Civil, em consonância com a Constituição Democrática de 1988, a função social da propriedade foi destacada, podendo-se afirmar que a doutrina do direito privado da propriedade foi substituída pelo direito social da propriedade, uma vez que este direito está agora condicionado ao cumprimento da sua função social e ambiental⁵³.

Assim, temos com o novo Código Civil, reforçado o entendimento de que o direito constitucional de propriedade, que garante a seu proprietário o pleno uso, gozo ou disposição de seu bem, convive pacificamente com o dever, que tem o mesmo titular de direitos e obrigações, de fazer com que sua propriedade cumpra função social perante a coletividade.

⁵³ MACEDO, Paulo César Machado de. *A Função Social da Propriedade no Novo Código Civil*. In DALLARRI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 102.

3.3 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, foi o primeiro diploma normativo destinado especificamente a regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição, editando as diretrizes gerais de que tratava o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal, estabelecendo ainda normas gerais de Direito Urbanístico.

Além disso, salienta em seu artigo 1º, parágrafo único, que suas disposições são *normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*.

Tomado esse mandamento como diretriz, há repercussão profunda no tratamento do direito de propriedade, ao enaltecer a regulação do direito de propriedade no direito público de forma que o interesse social se sobreponha ao interesse particular quando em conflito, consagrando o princípio da Função Social da Propriedade como condição de sua garantia. Assim, portanto, estabelece um princípio balizador da interpretação das diretrizes e da aplicação dos instrumentos de política urbana para a aplicação da lei na regulação do direito de propriedade.

Referido diploma tratou também de reproduzir as normas constitucionais de competência legislativa e material com implicações diretas na atividade urbanística. Como observa Bruno de Souza Vichi⁵⁴, merece destaque principal as normas contidas em seu artigo 3º, inciso II, que dispõe “sobre a competência da União para legislar sobre normas de *cooperação* (material) entre

⁵⁴ VICHÍ, Bruno de Souza. *O Direito Urbanístico e as Regras de Competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade*. In DALLARRI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p 101.

União, Distrito Federal e Municípios relativa a política urbana”, como também o inciso III do mesmo artigo, “que reiterou as atribuições materiais a todas as esferas político-administrativas quanto às questões relacionadas a moradia e saneamento básico”.

Com efeito, o Estatuto da Cidade veio dar eficácia ao princípio constitucional da Função Social da Propriedade, pois embora o mandamento já estivesse previsto pelo plano diretor invocado na Constituição, a ausência de uma lei federal causava um vácuo entre suas balizas e seu efetivo cumprimento, atingindo principalmente os municípios – em nossa opinião, os mais fundamentais dos entes federativos.

Este principal diploma urbanístico nacional, regulando as Funções Sociais das Cidades, previstas no supracitado artigo 182 da Constituição Federal, deixa evidenciado de maneira muito clara que a cidade cumpre a sua função social quando disponibiliza ao cidadão o acesso aos bens e serviços identificados, com planejamento urbano, a fim de gerar condições para que o uso da propriedade urbana pelo particular cumpra sua função social. Em verdade, o Estatuto da Cidade, norteando o planejamento urbano, estabelece, orienta, e define o conteúdo da Função Social da Cidade e da propriedade urbana.

Com as disposições do Estatuto da Cidade, entendemos merecer melhor realce o plano diretor, instrumento das políticas de desenvolvimento urbano previsto no artigo 182, § 1º da Constituição Federal, que tem como principal finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Aprovado pelas Câmaras Municipais é ele obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Abrange desde as delimitações das áreas que podem ser exigidas a utilização compulsória do imóvel urbano, até as diretrizes e prioridades a serem incorporadas nos instrumentos de gestão financeira.

Ao traçar todas suas delineações, Jacintho Arruda Câmara pontua com peculiar precisão:

o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativos para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de perempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir)⁵⁵.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana, o plano diretor constitui um plano geral e global com a função de sistematizar o desenvolvimento do território municipal em todas as suas diretrizes (física, econômica e social), visando ao bem estar da comunidade.

Em consagrado estudo de Direito Urbanístico, José Afonso da Silva nota dois objetivos do Plano Diretor, o que chama de objetivos gerais (comprometidos com a promoção da ordenação dos espaços habitáveis) e objetivos específicos (ligados a realidade que se quer transformar, promover)⁵⁶. Assim, ensina que *“seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade vida da comunidade local”*, e seus objetivos específicos são aqueles “concretos de cada um dos projetos que

⁵⁵ CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. In DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 324.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 138.

integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas⁵⁷.

Como já anteriormente indicado, sua aprovação deve-se ao legislativo municipal, entretanto, a elaboração do plano com todos os seus aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativo-institucionais, que formam seu conteúdo, é de competência do Poder Executivo Municipal, que deve atuar por intermédio de seus órgãos de planejamento.

3.4 Conceito Doutrinário

A noção de Função Social da Propriedade apresenta-se na doutrina há mais de um século, onde os estudiosos apontam como seu surgimento as lições de León Duguit proferidas na Faculdade de Direito de Buenos Aires, em 1.911, que posteriormente fundamentaram a obra *Les transformations Générales Du Droit Privé Depuis Le Code Napoléon*.

O mestre francês, contrapondo a ideia de direito subjetivo de propriedade, passa a defender a propriedade-função:

pero la propiedad no es um derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino⁵⁸.

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. p. 138.

⁵⁸ BEZNOS, Clóvis. *Desapropriação em nome da Política Urbana*. In DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 121; apud DUGUIT, León. *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado, desde El Código de Napoleón*. Madri: Livrería Espanola y Etranjera, 1920, p. 37.

Na doutrina internacional, pelas lições do administrativista Renato Alessi, voltadas à época para a nova Constituição Italiana de 1948, também encontramos essas importantes ponderações que ecoam até os dias atuais:

para la consecución de sus fines sociales el Estado debe intervenir profundamente en las relaciones económicas privadas, con el fin no sólo de imprimir un más intenso ritmo productivo, sino también para una mejor distribución de las riquezas y de las fuentes de producción. Se explica así el contenido del título II de la Constitución.

En especial, por lo que se refiere a la propiedad privada, aunque se respeta ésta y, dentro de ciertos límites, es tutelada incluso frente al Estado (art. 42), se acentúa aquello que se define como su *función social*.

Aun debiendo reconocerse que la propiedad privada continúa siendo el fundamento de nuestro ordenamiento jurídico y económico, debe afirmarse que la propiedad tutelada es la llamada propiedad *activa*, referida especialmente a los bienes productivos y a la tierra. Quien tiene un bien productivo tiene el deber (deber no falto de carácter jurídico) de obrar de una manera socialmente útil, bien directamente ocupándose personalmente del trabajo manual o de organización, o indirectamente por medio de otros que se ocupen de él por cuenta del propietario⁵⁹.

Na doutrina pátria, conceituando a Função Social da Propriedade como “o poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo”⁶⁰, Sílvio Luís Ferreira da Rocha, clarifica o espírito da questão ensinando que:

como princípio normativo o princípio da função social afeta o mecanismo de atribuição do direito de propriedade e o regime de exercício. A atribuição do direito de propriedade não se efetua de modo incondicionado, mas submetida ao cumprimento, por parte do proprietário, da orientação social que contém. A função social implica que se reconheça ao direito de propriedade a ausência de determinadas faculdades, o exercício condicionado de outras e o dever de exercitar algumas livremente ou de acordo com determinados critérios⁶¹.

⁵⁹ ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo – Tomo II*. 3. ed. Barcelona: Casa Editorial Bosch, tradução de Buenaventura Pellisé Prats, 1970, p. 483.

⁶⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 71.

⁶¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 72.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

o princípio da função social, inspirado na doutrina social da Igreja, representa uma reação contra a concepção individualista do direito de propriedade privada e corresponde às concepções ideológicas que vêem na propriedade não apenas um direito individual, mas também uma função – a de servir de instrumento para a consecução do bem-comum⁶².

Celso Antônio Bandeira de Mello⁶³, ensina que a expressão *Função Social da Propriedade* comporta dois sentidos. Um primeiro relacionado ao dever de cumprir um destino economicamente útil, produtivo, que satisfaça as necessidades sociais, pautando-se na exigência de que o bem seja posto em aptidão para produzir sua utilidade específica, e que dele não se faça uso em desacordo com a utilidade social.

O outro sentido vinculado aos objetivos de justiça social constantes no ordenamento jurídico pátrio, que se compromete a dispor o acesso e orientar a propriedade no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva.

Uma das pontuações doutrinárias mais felizes quanto ao tema é de Marina Mariani de Macedo Rabahie, segundo ela:

temos que a função social é elemento qualificador do direito de propriedade que, se de um lado abriga um direito subjetivo de seu titular, de outro lado comporta a existência de uma função social que deve ser desempenhada quando do exercício dos poderes inerentes ao domínio.

Tal qualidade (a de ser portador de uma função social) não pode ser jamais retirada do elemento central qualificado – o direito de propriedade – sob pena de perder a garantia de estar assegurado pelo ordenamento jurídico.

O fundamental é reconhecer que a propriedade é hoje um direito que somente pode ser preservado enquanto seu titular observar a condição,

⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

⁶³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos Aspectos da Função Social da Propriedade*. p. 43.

a característica, o elemento qualificador que a Constituição Federal lhe impôs, de modo peremptório.

Trata-se de uma imposição posta unilateralmente por nossa ordem constitucional, de ordem pública, portanto, e que jamais poderá ser afastada por vontade daqueles que se vinculem a uma relação de domínio⁶⁴.

Em sua dissertação de mestrado, Georges Louis Hage Humbert indica com maestria as implicações diretas e imediatas do direito de propriedade e do consequente princípio da função social desta:

(a) são cláusulas pétreas, portanto intangíveis às investidas reformadoras do poder constituinte derivado que tanto tem emendado a atual Constituição; (b) são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, em razão do quanto disposto §1º do art. 5º da CF e da própria natureza do comando, independentemente de qualquer regulamentação infra-constitucional⁶⁵.

Ainda, para este estudioso, a função social não integra o conteúdo jurídico do direito de propriedade, mas o condiciona, o delimita. Assim, conclui que “é dever jurídico imposto à propriedade que obriga ao detentor do domínio e, caso não cumprido, dará ensejo às sanções previstas no ordenamento, o que não interfere, não altera ou condiciona o direito de propriedade”⁶⁶.

Em relação à aplicabilidade das normas constitucionais, devemos voltar as lições de José Afonso da Silva. O ilustre constitucionalista assevera que “o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, é de

⁶⁴ DALLARI, Adilson Abreu. *Solo Criado – Constitucionalidade da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo*. In DALLARRI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p.26; apud RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. In *Função Social da Propriedade; Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 241.

⁶⁵ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 98.

⁶⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 111.

aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais”⁶⁷, e se dá pela interferência que ocorre com a estrutura e o conceito de propriedade, que na realidade fundamenta seu novo regime jurídico, diplomando-a como instituição de Direito Público⁶⁸.

Contudo, notamos que a Função Social da Propriedade, urbana e rural, serve também como fonte de proteção à eficácia de outros direitos difusos ou coletivos, tais como o meio ambiente equilibrado e saudável, o bem estar, e a qualidade de vida da população.

3.5 Direito Comparado

O princípio da Função Social da Propriedade foi disposto inicialmente na Constituição Mexicana de 1.917, e na Constituição Alemã de 1.919. Inspirado na doutrina social da Igreja Católica, representava um levante contra o individualismo que se atribuía ao direito de propriedade dos particulares, correspondendo assim às ideologias de que a propriedade representa uma função, a de servir de instrumento para a realização do bem comum⁶⁹.

Em razão de sua posição de direito fundamental, o princípio fundamental da Função Social da Propriedade passou a ser judicializado por diversos ordenamentos jurídicos, amparando a tutela do Estado Social de Direito. Como já adiantando, no direito alemão, através da Constituição de Weimar, em 1919, ocorreu o reconhecimento de diversos direitos fundamentais, dentre eles, a

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 282.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

Função Social da Propriedade que se apresenta até hoje como uma garantia ao direito hereditário, ao lado da sucessão.

Na França, baseado na concepção social do mestre Léon Duguit, a propriedade foi consagrada como um direito social absoluto, apresentando-se embasamento além da ideia de economia e solidariedade social, com reflexos dos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade.

No direito italiano, a propriedade e sua função social teve uma influência da Igreja Romana, baseando-se na tese da existência de uma função social ativa, onde o proprietário do imóvel tem o dever de utilizar a coisa para atender e satisfazer às necessidades da coletividade.

Na Espanha, como um reflexo geral do direito europeu, a Constituição reconhece a Função Social da Propriedade como o próprio delimitador do conteúdo da propriedade com a lei.

No direito lusitano a propriedade fora capitulada nos direitos econômicos, onde desempenha uma atividade peculiar do Estado visando à consecução dos fins sociais, caracterizando sua função social tanto na obrigação de se utilizar o bem de acordo com a sua função produtiva, quanto na instrumentalização da instauração de novas relações de produção e de novas relações sociais.

Como resultado de lutas sociais, no México a propriedade pertence à nação, e esta a distribui a quem dela possa utilizar. Sua função social se concretiza no interesse público regulado para o aproveitamento dos elementos necessários a uma distribuição equitativa, fundada no desenvolvimento equilibrado do país.

3.6 Propriedade Urbana

As Constituições anteriores não traziam expressos os requisitos necessários ao atendimento da Função Social da Propriedade urbana. Assim, é inovação da Carta de 1988 o conteúdo do artigo 182, § 2º, que relaciona a função social deste tipo e propriedade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Neste sentido, o § 4º do mesmo artigo, permite ao Município impor “sanções” ao uso degenerado da propriedade urbana, podendo chegar-se a desapropriação. Veja-se o texto em análise:

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.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Deve-se ressaltar que essas sanções previstas são progressivas, e não alternativas. Logo, terá que haver a determinação de parcelamento ou edificação

compulsórios antes do imposto progressivo, e só depois deste é que poderá ocorrer a desapropriação.

Outra forma de sanção ao incorreto uso do imóvel urbano, privilegiando aquele que se utiliza adequadamente do mesmo, é a hipótese da perda da propriedade em virtude de usucapião especial, disposto no artigo 183, do texto constitucional através do artigo 183. Assim, a propriedade pode ser perdida se o imóvel permanecer sem utilização por parte do proprietário e um terceiro passar a fruir do mesmo para sua moradia, em determinadas condições, afinal não se justifica que os bens fiquem sob o domínio de quem não lhes mereça.

Desta forma, o proprietário do imóvel urbano fica obrigado a cumprir uma obrigação de fazer para que o seu direito de propriedade cumpra a função social que lhe é destinada, nos termos do plano diretor.

3.7 Propriedade Rural

A relevância da propriedade rural e de sua correta utilização é da mais alta carga social, pois recorrentemente nos vemos em meio aos embates pelas lutas sociais de classes com o objetivo de se promover a reforma agrária.

A importância do tema se dá pela questão de formarmos uma nação presa umbilicalmente ao cultivo, à evolução e à liderança econômica do campo, através dos quais são produzidos gêneros indispensáveis à vida dos seres humanos.

A fim de cumprir sua função social o proprietário rural deve atender aos requisitos do artigo 186, da Constituição Federal. Tal dispositivo prevê o atendimento simultâneo dos critérios e graus de exigência estabelecidos em lei,

com o cumprimento ainda do *“aproveitamento racional e adequado”*, da *“utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*, da *“observância das disposições que regulam as relações de trabalho”*, e da *“exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”*.

Tratam-se essas disposições de reprodução do que já disciplinava o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, porém, agora perfilam como obrigações com carga constitucional. Além disso, o dispositivo constitucional também traz imposições positivas, no sentido de que o proprietário ou detentor exerce o direito em benefício de outrem, e não apenas deixa de exercê-lo em prol de terceiros.

Assim, o proprietário deve utilizar a melhor técnica agrícola a fim de utilizar-se racionalmente da terra, deve também adequar esse aproveitamento para que passe a constatar seu potencial produtivo. A questão ambiental não poderia ter ficado de lado quanto ao cumprimento da Função Social da Propriedade, afinal nossa Constituição conferiu primazia ao direito ambiental, colocando a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, e tratando o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a fim de impor ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É necessário ainda que o proprietário rural respeite as regras inerentes à relação de emprego, e que coordene sua exploração no atendimento dos interesses dos trabalhadores, de forma a favorecer ao seu bem-estar. Essas condições também ecoam pela organização da ordem econômica, que é fundada na valorização do trabalho humano.

O desatendimento aos requisitos do adequado cumprimento da função social autoriza o Estado a retirar compulsoriamente a propriedade rural das mãos do cidadão, através da desapropriação, nos termos do artigo 184, da Carta Federal, excetuando-se, todavia, por regra constitucional a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e ainda, a propriedade rural de qualquer tamanho, que seja produtiva.

CAPÍTULO 4 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA

4.1 Algumas Considerações

A Administração Pública tem seus contornos legais, assim, está adstrita a uma finalidade eminentemente pública, exerce função pública, e persegue os interesses públicos primários pelo que, por si só poderíamos superficialmente supor que seus Bens cumprem a Função Social da Propriedade.

Todavia, alguns pontos fundamentais tem suscitado a inquietação dos estudiosos, trazendo ao debate a possibilidade de se falar em Função Social da Propriedade Pública, principalmente após a promulgação da Constituição Cidadã, pois ali ficaram consignados diversos instrumentos de política urbana, que poderiam ser aplicados sobre o domínio estatal.

É comum a ideia de que o papel da função social seria o de conformar o uso privado dos bens com as exigências sociais que reclamam uma distribuição mais justa dos bens existentes para satisfazer as necessidades humanas, incidindo a função social, portanto, tão somente sobre os bens privados e não sobre os Bens Públicos⁷⁰.

Em ensaio sobre a gestão jurídica do patrimônio imobiliário do Poder Público, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que relativamente à propriedade pública em tempos remotos:

jamais se cogitou de a ela estender-se o princípio da função social, pois quando este começou a aplicar-se à propriedade privada, na Constituição de Weimar de 1919, já estava em pleno desenvolvimento a concepção doutrinária que atribui os bens públicos à titularidade das

⁷⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 123.

peças estatais, sem prejuízo da finalidade pública que lhes é inerente⁷¹.

Observando as regras atuais a citada administrativista defende a tese de que no Brasil é possível afirmar que a Constituição adota expressamente o princípio da Função Social da Propriedade Privada e também agasalha com menos clareza, o princípio da Função Social da Propriedade Pública, inserido de forma implícita em alguns dispositivos constitucionais que tratam da política urbana⁷². Ainda, em outra passagem lapidar, assevera que os Bens Públicos devem ser disciplinados de tal forma que permitam proporcionar o máximo de benefícios à coletividade, podendo desdobrar-se em tantas modalidades de uso quantas forem compatíveis com a destinação e com a conservação do bem⁷³.

Com efeito, pela disposição de algumas normas publicísticas é possível afirmar que hoje no Brasil o regramento das propriedades públicas visam atender a função social. No próprio texto constitucional encontramos a diretriz do artigo 182, que define como objetivo da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Na regulamentação deste dispositivo, e buscando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) traça as diretrizes da política urbana de maneira complexa e exemplar, tocando até mesmo na “garantia do direito a

⁷¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 124; apud Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *A Gestão Jurídica do Patrimônio Imobiliário do Poder Público*. In Cadernos Fundap. São Paulo: ano 9, n. 17, p. 57.

⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

⁷³ Idem. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. p. 2.

idades 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”.

Veja-se, ao passo que o diploma específico da política urbana nacional, regulamentando o texto original da Carta Magna, passa a tutelar a gestão democrática das cidades; a cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, dentre outras diretrizes. Assim, não há como fugir da conclusão de que os Bens Públicos devem cumprir uma função social, sob pena de afastar a Administração Pública de sua finalidade legal.

Com isso podemos concluir que diferentemente da Função Social da Propriedade que impõe um dever ao proprietário, exigindo a atuação do poder público na garantia de seu cumprimento, a Função Social da Cidade impõe um dever ao poder público, criando para os cidadãos direitos de natureza coletiva.

Nesse sentido, Sílvia Luís Ferreira da Rocha adverte que “os bens públicos também estão submetidos ao cumprimento de uma função social, pois servem de instrumentos para a realização, pela Administração Pública, dos fins a que está obrigada”⁷⁴. Fundamenta sua posição, a nosso ver com razão, pela

⁷⁴ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 124.

condição dos Bens Públicos estarem predestinados a atender fins públicos e não particulares⁷⁵.

Observe-se que os fins públicos diferenciam os Bens Públicos dos particulares, inclusive os dominicais, pois as sempre citadas *derrogações* afastam da administração a possibilidade de dispor de seus bens de acordo com sua vontade, ao contrário, tem o Poder Público a obrigação de utiliza-los para privilegiar as finalidades previstas em na lei.

Com isso, notamos assim que, obrigando o titular do domínio público a proporcionar certas utilidades sociais aos administrados, e coibindo uma atuação vinculada aos interesses secundários, o domínio público se diferencia do domínio privado. Ou seja, a relação jurídica firmada entre o Poder Público e seu bem é totalmente diversa da relação que um particular teria com o seu patrimônio, isso porque, o Bem Público está predisposto a um fim calcado nas regras e princípios informadores da atividade administrativa.

A ponderação que chega Sílvia Luís Ferreira da Rocha é inquebrantável, verdadeira pedra de toque na disposição do princípio da Função Social da Propriedade levado aos Bens Públicos:

a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade, estar, de um modo ou de

⁷⁵ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 125.

outro, voltado sempre ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o goza de certas utilidades⁷⁶.

Com esse entendimento, afirma que o “princípio da função social da propriedade ganhou contornos nítidos no ordenamento jurídico e que os seus efeitos incidem, também, sobre o domínio público”, porém, não abre mão da ponderação deste com os demais princípios, sobretudo com o interesse público⁷⁷.

A própria finalidade que orienta os Bens Públicos, bem como toda a atividade administrativa, impõem que a propriedade pública apresente-se compatível com a ordem constitucional, recebendo para tanto, o influxo da Função Social da propriedade, afastando-se qualquer indevida limitação.

Pela possibilidade da incidência da Função Social da Propriedade sobre os Bens Públicos, devem-se analisar as classificações e a peculiaridade de cada Bem Público, para que assim esta incidência recaia de maneira a não causar distorções desproporcionais e desarrazoadas.

4.2 Bens de Uso Comum do Povo e Bens de Uso Especial

Como já definidos, os Bens de Uso Comum do Povo são aqueles que por alguma determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por qualquer do povo. Por sua vez, os bens de uso especial são aqueles afetados a um fim especial, um serviço público específico ou utilizado como sede de órgão ou entidade da Administração.

⁷⁶ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 125.

⁷⁷ Idem, p. 127.

Os Bens de Uso Comum são gravados pela generalidade, igualdade, gratuidade. Generalidade pela possibilidade de ser utilizado por todos em igualdade de condições sem necessidade de consentimento expreso ou individualizado por parte da Administração. Igualdade pela garantia de utilização sem diferenciação daqueles que genericamente se dispõem ao uso. E gratuidade pela liberação do uso sem nem ônus ao particular, embora ocorram hipóteses de cobrança de taxas para utilização, sem qualquer desvirtuamento de seu fim.

Diferentemente, o perfil da utilização dos bens de uso especial apresenta-se de duas formas, uma quanto a utilização pelos entes públicos e seus agentes, que se dá de forma direta e imediata, não dependendo de autorização, e a outra em relação a utilização desses bens pelos usuários dos serviços públicos instalados, que necessitam para tanto de ato de admissão.

Quanto aos primeiros bens, o atingimento da Função Social da Propriedade não encontraria neles maior dificuldade, basta estarem disponíveis para a fruição individual do particular de modo igualitário, sejam eles nacionais ou estrangeiros, moradores locais ou não, sem nenhum ato prévio de autorização.

Ocorre ainda a possibilidade da utilização destes bens por particulares, que também devem cumprir a Função Social da Propriedade. Nesse sentido Sílvia Luís Ferreira da Rocha observa que a função social dos bens de uso comum se confunde inicialmente com o destino determinado no ordenamento jurídico, e também com a possibilidade de uso privativo destes bens pelos particulares, desde que compatível com o interesse público⁷⁸.

⁷⁸ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 130.

Na evolução de suas lições sempre muito bem ponderadas, assevera ainda que:

é possível vislumbrar outros efeitos da incidência do princípio da função social nos bens de uso comum, que não decorram da própria finalidade destes bens. Refiro-me, por exemplo, aos casos de ocupação irregular, por famílias pobres, de áreas localizadas em lotes cujos destino é o de servir de espaços livres de uso público, como praças, e que com o registro de loteamento passam a integrar o domínio municipal⁷⁹.

Admite inclusive que o princípio da função social justifica a permanência dos ocupantes em área pública, mesmo quando não detenham o direito real de moradia⁸⁰.

Em verdade o que notamos é que embora a função social destes bens seja atendida com a afetação do bem ao uso coletivo irrestrito, a ampliação desta função seria cabível na medida em que proporcionasse a utilização privativa com vistas à realização do interesse social.

Agora, a função social dos bens de uso especial, como regra, decorre do atendimento ao fim que tais bens estão previamente destinados, estando assim sujeitos aos mesmos termos das exigências relativas aos bens de uso comum.

Importa salientar que, mesmo em se tratando de bens de uso especial, pode a Administração permitir o uso privativo por particulares, sendo necessário, todavia, sempre observar o interesse público, e que essa utilização não se sobressaia à destinação principal do bem.

⁷⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 131.

⁸⁰ Idem, p. 132.

Entre nós, tornou-se pacífica a clássica lição que determina que os Bens Públicos, precisamente pela função social que desempenham, devem ser disciplinados de tal forma a proporcionar o máximo de benefícios possíveis à coletividade, podendo, para isso, desdobrar-se em tantas modalidades de uso quantas forem compatíveis com a destinação e com a conservação do bem.

Essa gestão de disciplina dos Bens Públicos fica entendida dentro do exercício de competência discricionária da administração, onde ora pode ampliar o uso dos Bens Públicos cumprindo a Função Social da Propriedade, ora pode restringir, exercendo seu poder de polícia.

Com efeito, essa discricionariedade na disciplina do uso do bem, como em qualquer outra faceta da administração, não é ilimitada, devendo sempre ser invocada as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello no sentido de que:

fala-se em discricionariedade quando a disciplina legal faz remanescer em proveito e a cargo do administrador uma *certa esfera de liberdade*, perante o quê caber-lhe-á preencher com seu juízo subjetivo, pessoal, o campo de indeterminação normativa a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei⁸¹.

Assim, assevera o iluminado Professor que “discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal”⁸².

Inclui-se nessa possibilidade de atingimento da Função Social da Propriedade pela utilização ampliativa dos Bens Públicos, os casos surgidos entre os particulares prestadores de serviços públicos ou delegados dele, o que

⁸¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. p. 962.

⁸² Idem, p. 964.

geralmente ocorre com pessoas jurídicas de direito privado. Nessas ocasiões resta indubitavelmente predisposto que uma vez necessitando do bem para a prestação do serviço público, não pode ele ser negado, o que reduz a discricionariedade da Administração, afinal aí não há que se fazer a ponderação entre o interesse público e o interesse particular, mas sim entre dois interesses públicos.

4.3 Bens Dominicais

Se quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial a aplicação da Função Social da Propriedade encontra guarida no ordenamento jurídico, com maior razão isso se dá relativamente aos bens dominicais. Pois assim são classificados por não estarem destinados a nenhum fim público específico, sendo alocados como bens do patrimônio público disponível, ou ainda como bens do domínio privado do Estado.

Devemos, todavia, atentar para a peculiar observação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no sentido de que:

está superada a tese que atribui aos bens dominicais uma função puramente patrimonial ou financeira. Essa função permanece e pode até constituir importante fonte de recursos para o erário público. No entanto, não há dúvida de que aos bens dominicais pode e deve ser dada finalidade pública, seja para aplicação do princípio da função social da propriedade, seja para observância do princípio da função social a cidade⁸³.

Assim, não há porque excluir os bens dominicais da incidência das normas constitucionais que asseguram a Função Social da Propriedade, quer

⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

para os submeter, na área urbana, às limitações impostas pelo Plano Diretor, quer para enquadrá-los, na zona rural, aos planos de reforma agrária⁸⁴.

Em substituição a antigas e conservadoras posições, hoje em dia a doutrina tem admitido a realização de expedientes obrigacionais em face dos bens dominicais. Melhor dizendo, é possível ver o poder público forçado a cumprir atos que viabilizem a efetivação das políticas públicas urbanas, ainda que previstos por outros entes, inclusive de esfera diferentes.

Destarte, os estudiosos tem entendido que é possível que o ente público titular do bem dominical, veja-se forçado a ter que realizar neles obras de parcelamento compulsório, edificação ou ter os mesmos desapropriados⁸⁵.

Aqui chegamos a ponto fulcral da aplicação do princípio da Função Social da Propriedade sobre os Bens Públicos – saber quais os limites desta aplicação; se é possível a efetivação do instituto da desapropriação de Bem Público por outro ente, inclusive de esfera menor; e ainda, se pode-se falar em usucapião de Bem Público.

Trazemos esta questão apenas com relação aos Bens Públicos dominicais por entendermos que só a eles pode ser vislumbrada essa situação. Defendemos a posição de que por estarem vinculados a uma fruição geral e ao uso especial da administração, respectivamente, os bens de uso comum e os bens de uso especial, já cumprem sua função social, acrescentando a este entendimento também o cumprimento pela disponibilidade de utilização por

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

⁸⁵ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 146

particulares, quando coincidente com o interesse público, e não contrário a sua disposição inicial.

Pela autoridade administrativista e civilista das lições de Sílvio Luís Ferreira da Rocha chegamos a constatar que as razões que impedem a desapropriação entre entes públicos desaparecem quando se tratam de bens dominicais, pois estes, ao contrário dos bens de uso comum e dos bens de uso especial, constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades, não estando vinculados, portanto, a qualquer destino comum ou específico⁸⁶.

Esse entendimento também encontra apoio na doutrina de Letícia de Queiroz Andrade, segundo a qual se o Bem Público visado não estiver destinado a uma utilidade pública, “a desapropriação será sempre possível, pois, com ela, esse bem passará a desempenhar alguma função, seja direta ou indireta, com relação à utilidade pública visada pela desapropriação”⁸⁷.

Com o objeto mais abrangente, voltado aos instrumentos da política urbana previsto no Estatuto da Cidade, porém com pertinência total de sempre, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pontifica que:

no que diz respeito aos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, não há dúvida de que grande parte deles se aplica aos bens dominicais e, às vezes, mesmo aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial. Não se pode esquecer que esse Estatuto tem fundamento constitucional. Assim, embora a competência para adoção das medidas de política urbana seja do Município, ela pode alcançar inclusive bens públicos estaduais e federais, desde que inseridos na área definida pelo plano diretor. Trata-se de competência municipal que decorre diretamente da Constituição (art. 182) e que pode ser exercida desde que em consonância com as “diretrizes gerais fixadas

⁸⁶ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 146.

⁸⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 146; apud ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Desapropriação de Bens Públicos (À Luz do Princípio Federativo)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 280.

em lei". Desse modo, se algum bem público, de qualquer ente governamental, estiver situado na área definida pelo plano diretor, ele está sujeito às "*exigências fundamentais de ordenação da cidade*", indispensáveis para o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do §2º do mesmo dispositivo constitucional⁸⁸.

E para nós, está hoje superada a determinação do §2º, do art. 2º, do Decreto-Lei nº 3365/41, de que a desapropriação de bens de domínio dos entes federados deve-se se dar apenas de forma a se imaginar hierárquica entre os entes, ou seja, a União pode desapropriar os bens de todos os entes, os Estados podem desapropriar os bens dos Municípios, e os Municípios não podem operar desapropriação contra nenhum ente superior. Isso porque, entendemos que o referido diploma que fora decretado pelo Presidente Vargas em meio à ditadura do Estado Novo, quando o ordenamento jurídico era embasado na autoritária Constituição de 37, não foi recepcionado pela Constituição Cidadã, baseada no Estado Democrático de Direito, que atribui grandeza social às questões urbanísticas.

Ademais, como já observado anteriormente, a partir do Estatuto da Cidade, principal ordenação urbanística, fundada na Política estatuída pela Constituição de 1988, a execução do desenvolvimento urbano fica a cargo do Município, que indiscriminadamente, para eficácia da ordem constitucional, deve aplicar sobre todas as propriedades contidas em seu território, inclusive as do domínio de outros entes.

Outro ponto que merece especial reflexão é com relação a possibilidade de usucapião dos Bens Públicos.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

Os artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal determinam de forma idêntica que, *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião*, no mesmo sentido é o artigo 102 do Código Civil e a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal.

Com isso poderíamos simplesmente chegar à conclusão de que o próprio texto constitucional de 1988 veda qualquer possibilidade, o que na lição da melhor doutrina constitui um retrocesso, vez que retirou do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública⁸⁹.

Todavia, a mesma carta constitucional também garante a Função Social da Propriedade Pública, bem como a função social das cidades, trazendo a questão para ser iluminada pela ponderação de princípios, pois só assim teremos a conformação de duas normas constitucionais existentes, válidas e eficazes.

Nessa linha, Sílvio Luís Ferreira da Rocha entende possível sustentar a possibilidade jurídica de os bens dominicais serem usucapidos com amparo no princípio da Função Social da Propriedade, afinal não estão afetados a um destino comum ou especial, e configuram objeto de um direito real de propriedade⁹⁰.

Para nós esta posição também é a mais acertada, porém, tem encontrado resistência na doutrina pátria, no sentido de que grande parte dos estudiosos entende que as normas constitucionais e infralegais que vedam a usucapião de Bens Públicos seriam suficientes para afastar tal pretensão. Com a

⁸⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 123; apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *A Gestão Jurídica do Patrimônio Imobiliário do Poder Público*. In Cadernos Fundap. São Paulo: ano 9, n. 17, p. 60.

⁹⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 152.

maxima venia, entendemos que essa posição pauta-se apenas na interpretação literal dos dispositivos legais, o que não deixa de ser prejudicial ao debate do tema e ao desenvolvimento do Direito Administrativo.

Em verdade, antes mesmo de solucionar o embate entre as normas que garantem a função social e da cidade e as normas que vedam o usucapião de bem público pela ponderação dos princípios, deve-se extrair qual a eficácia normativa de cada um, principalmente da Função Social da Propriedade⁹¹. Pois como já advertido em trabalhos de maior envergadura e competência, o citado princípio apresenta graus de eficácia distintos quando incide sobre uma relação de propriedade privada e quando incide sobre uma relação jurídica de propriedade pública⁹².

No caso dos bens dominicais, por estarem dispostos ao patrimônio privado da Administração, e assim ligados com o Poder Público por uma relação semelhante entre os particulares e seus bens, não há o que justifique a não submissão ao princípio da Função Social da Propriedade, pelo contrário, para nós, o interesse do todo, da coletividade, impõe seja essa espécie de bens utilizada de maneira a cumprir os anseios sociais existentes, em especial o de direito a moradia. Afinal, não estamos aqui a falar de posse descomprometida com as funções sociais da propriedade e das cidades, mas sim de posses prolongadas, mansas, pacíficas e que realizem o bem comum.

Defendemos assim a necessidade de restringir a proibição da usucapião dos Bens Públicos apenas para direcioná-la aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial da administração.

⁹¹ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. p. 153.

⁹² Idem.

Desta forma entendemos que os Bens Públicos dominicais, na conformidade da Constituição interpretada e orientada pelo princípio da Função Social da Propriedade, podem ser adquiridos por usucapião urbano, rural, ou coletivo, nos termos dos artigos 183 e 191 da Constituição Federal, bem como pela incidência dos dispositivos constantes na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, artigos. 9º e 10), e Lei 10.406/2002 (Código Civil, arts. 1.239 e 1.240).

CONCLUSÕES

Ao final do presente trabalho chegamos a algumas conclusões relativas ao princípio da função social e suas implicações sobre os Bens Públicos, com principal enfoque sob a espécie Dominical.

1 – Pelas características dos Bens Públicos, no Brasil não temos grandes divergências doutrinárias no Direito Administrativo quanto o instituto em comento. Sua própria disciplina legal atribuída pelo Código Civil é inquestionável, e não destoa da natureza, finalidade e regimes adstritos ao Poder Público.

2 – A doutrina tem classificado de maneira esboçada os Bens Públicos em dois grandes grupos, são eles, os Bens de Domínio Público do Estado e os Bens de Domínio Privado do Estado, diferenciando assim os Bens Públicos destinados a fruição da vida em sociedade (Bens de Uso Comum do Povo) e os Bens Públicos utilizados pela Administração para sua regular existência e prestação de um serviço público (Bens de Uso Especial), e os bens utilizados pela Administração numa relação estritamente patrimonial (Bens Dominicais).

3 – Com a classificação dos Bens Públicos em Bens de Uso Comum do Povo, Bens de Uso Especial, e Bens Dominicais, e de acordo com seus respectivos regimes, encontramos a fluência das regras privadas e flexibilidade das regras públicas alastradas nas características da inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade, e não oneração, as quais sempre sofrerão impacto das derrogações operadas em nome do Interesse Público.

4 – Objeto de estudo do presente trabalho, os Bens Dominicais apresentam-se como os Bens pertencentes ao Estado como objeto de direito

pessoal ou real, onde a Administração se utiliza deles como se proprietária fosse, podendo, segundo as normas públicas, dispor para qualquer fim, alienando ou destinando ao uso do particular.

5 – Desde que se observem as derrogações e limitações impostas pelas regras de Direito Público, a utilização dos Bens Dominicais pelos particulares pode ser efetivada por meio de atos jurídicos privados, comuns.

6 – Os Bens Dominicais não afetados ao Uso Comum do Povo ou ao Uso Especial da Administração podem ser utilizados pelo Poder Público como fonte geradora de rendas, desde que tal destinação coincida com o interesse público primário e sua arrecadação seja empregada outras finalidades legais.

7 – A Função Social da Propriedade Pública apresenta-se na Constituição Federal como um dever do proprietário de conformar seu bem com o interesse coletivo. Em tempo em que as questões sociais ligadas a terra se levantam como bandeiras das classes, essa disposição assume peculiar importância, pois, respeitando o caráter privado da propriedade e a sobrecarrega de objetivos sociais.

8 – Com a evolução normativa cidadã instaurada pela Constituição Federal de 1988, o princípio da Função Social da Propriedade, que desde a Carta de 1934 iluminava o ordenamento jurídico brasileiro, passou a figurar como cláusula pétrea entre direitos e garantias fundamentais (CF, artigo 5º, XXIII), além manter-se como princípio da ordem econômica (CF, artigo 170, II e III) agregado ao desenvolvimento social, doravante instalado.

9 – A finalidade social da propriedade fora albergada até mesmo pelo Diploma Civil, que embora tratando das relações privadas, passou a fundar a

usucapião e a desapropriação *pro labore*, impondo ao detentor do título dominial que atue com maior zelo e responsabilidade social.

10 – Uma nova era urbanística foi instalada com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2011), onde através de normas e diretrizes de interesse social que regulamentam o artigo 182 da Constituição Federal, passou-se a dispor sobre o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do meio ambiente.

11 – A abrangência e o impacto social do Estatuto da Cidade resulta ademais nas disposições do plano diretor, principal instrumento constitucional de política de desenvolvimento e expansão urbana, onde se constitui como um plano geral e global com a função de sistematizar o desenvolvimento do território municipal em todas as suas diretrizes físicas, econômicas ou sociais, em benefício da coletividade.

12 – O princípio da função social da propriedade não retirou os atributos do direito de propriedade e nem os limitou, mas, ao contrário, os qualificou, na medida em que a propriedade, como garantia individual, foi colocada, no âmbito dos direitos transindividuais e fundamentais, exigindo de seu titular o cumprimento da função social e da função sócio ambiental da propriedade.

13 – A função social da propriedade se cumpre de maneira diversa entre a propriedade urbana e a propriedade rural. Na propriedade urbana, fica adstrita ao cumprimento de uma obrigação de fazer baseada nas diretrizes e normas do plano diretor. Conquanto, na propriedade rural, destina-se ao cumprimento das obrigações constitucionais presentes no art. 186 da Carta

Magna, com as implicações do aproveitamento racional e adequado das áreas rurais e dos recursos naturais a elas inerentes, preservando o meio ambiente, e fundando-se no respeito das relações de trabalho e na proteção do bem estar dos trabalhadores e proprietários.

14 – No Brasil, pelas implicações constitucionais atinentes a política urbana, o princípio da Função Social da Propriedade Pública se aplica sobre a propriedade pública, onde os benefícios dispostos à coletividade pelos Bens Públicos têm que ser compatibilizados com sua destinação nas maiores condições possíveis.

15 – Os Bens Públicos, no cumprimento da função social da propriedade, diferenciam-se dos particulares de acordo com os fins a que estão destinados. Assim, além de suas derrogações afastarem a livre disponibilização do bem, cumpre à Administração o dever de utilizá-los no atingimento do Interesse Público, amparado-se nas regras e princípios informadores da atividade administrativa.

16 – Os Bens de Uso Comum do Povo cumprem com a função social da propriedade por sua própria natureza, disponibilizando-se à fruição individual do universo de particulares; Também os Bens de Uso Especial da Administração, por sua própria destinação, atendem ao fim que estão adstritos, servindo como estrutura do aparelho administrativo.

17- A utilização dos Bens Públicos por particulares, desde que não conflite com a destinação principal do bem e não contrarie o interesse público, corrobora com a satisfação do Princípio da Função Social da Propriedade, dando maior abrangência a disposição dos Bens Públicos.

18 – A gestão disciplinadora dos Bens Públicos fica entendida como exercício de competência discricionária da Administração, onde tanto pode ampliar a utilização dos Bens atingindo e alargando a Função Social da Propriedade, como pode restringi-la baseando-se no seu poder de polícia.

19 – Por não estarem vinculados a nenhum fim público específico, os Bens Dominicais recebem maior influência do princípio da Função Social da Propriedade, devendo se submeter na área urbana às limitações impostas no plano diretor, e enquadrar-se nas regras constitucionais reguladoras da propriedade rural.

20 – Admitimos como regra para a Administração o cumprimento de expedientes obrigacionais como parcelamento compulsório, edificação ou expropriação, a fim de efetivar as políticas públicas urbanas, mesmo que expedidas por ente de esfera diferente.

21 – Por constituir o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, e não estarem os Bens Públicos Dominicais vinculados a qualquer destino público comum ou específico, podem eles ser desapropriados, ainda que por outro ente, com a finalidade de desempenhar uma função de utilidade pública visada pelo instituto da desapropriação.

22 – Ademais, pelo interesse coletivo de se utilizar os Bens Públicos no cumprimento de anseios sociais habitacionais, e na conformidade da Constituição interpretada e orientada pelo princípio da função social da propriedade, os Bens Dominicais da Administração podem ser adquiridos por usucapião nos termos da Carta Federal (artigos 183 e 191), do Estatuto da Cidade (artigos 9º e 10) e do

Código Civil (artigos 1.239 e 1.240), devendo a proibição legal de usucapião ficar circunscrita apenas aos Bens de Uso Comum do Povo e aos Bens de Uso Especial.

BIBLIOGRAFIA

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo* – Tomo II. 3. ed. Barcelona: Casa Editorial Bosch, tradução de Buenaventura Pellisé Prats, 1970.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. *Novos Aspectos da Função Social da Propriedade*. Revista de Direito Público nº 84. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BEZNOS, Clóvis. *Desapropriação em nome da Política Urbana*. In DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

CÂMARA, Jacintho Arruda. *Plano Diretor*. In DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais e Coimbra Editora, 2007.

CRETELLA Jr., José. *Manual de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1.984.

DALLARI, Adilson Abreu. *Solo Criado – Constitucionalidade da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo*. In DALLARRI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

_____. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

_____. *Função Social da Propriedade Pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: número 6, abril/maio/junho de 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MACEDO, Paulo César Machado de. *A Função Social da Propriedade no Novo Código Civil*. In DALLARRI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos – Função social e exploração econômica – O regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SALLES, José Carlos de Moraes. *Usucapião de Bens Imóveis e Móveis*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

VICHI, Bruno de Souza. *O Direito Urbanístico e as Regras de Competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade*. In DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório, (coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.