FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

ESTHER DE AMORIM SIO

A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS: O CASO DE PALMAS - TO

BACHARELADO EM DIREITO

PALMAS

2007

ESTHER DE AMORIM SIO

A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS: O CASO DE PALMAS - TO

Monografia apresentada à Coordenação de Monografia do Curso de Direito da Fundação Universidade Federal do Tocantins como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Msc. Aline Sueli de Salles Santos.

PALMAS
2007

ESTHER DE AMORIM SIO

A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS: O CASO DE PALMAS - TO

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora: Msc. Aline Sueli de Salles Santos

_____

Membro: Msc João Aparecido Bazolli

_____

Membro: PhD João Rodrigues Portelinha da Silva

Palmas, 26 de novembro de 2007.

Dedico este trabalho ao meu pai, meu querido Milton Masatugui Sio, com quem pude aprender, em tão curto espaço de convivência, a beleza de semear e cultivar a terra, acreditando na força desse país.

AGRADECIMENTOS

Ao Autor da vida, meu Senhor e meu Deus, por todas as graças derramadas sempre de maneira tão abundante e por todo o cuidado dispensado a mim e aos meus, a Ele toda a honra e todo o louvor.

Aos meus portos seguros: minha mãe, por ser sempre exemplo de fé, de amor e de dedicação; e minha irmã, pela presença constante, pela amizade e por ser minha parceira de toda a vida.

À minha família, paterna e materna, por todo o orgulho e estímulo depositados nesse momento. Ao meu avô Martiniano, pelo exemplo de força, coragem e vitória.

Aos professores que construíram comigo as lições que guardo ao longo dos anos: Nair, Mara, Consolação, Diacuí, Benício, Paulo César, Zé Luís, Roberto, Débora e Cácia, pelos ensinamentos que se tornaram inesquecíveis...

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), por dividirem conosco todo o conhecimento e pela paciência manifestada, afinal foi o esforço de cada um que tornou esse momento possível.

À professora Joilma, pelo exemplo de honestidade, bondade e caráter.

Aos professores Gustavo, Alex, Túlia, Denise e Kherlley, pela presença forte nesses cinco anos.

À minha orientadora, professora Aline, pelo exemplo de conhecimento investido na construção do saber, pela determinação e pela paixão com que ministra suas aulas.

Aos amigos da Procuradoria-Geral do Estado, pela confiança e pelo encorajamento nos momentos difíceis.

Aos amigos que estão longe, Pérolla, Rafa e Aislan, porque vocês sempre acreditaram que esse sonho seria possível. Aos amigos que estão perto, meus amigos-irmãos da Comunidade Canção Nova, pela companhia, pela força, pelo estímulo, pelas muitas alegrias e, acima de tudo, pelo exemplo.

Aos amigos e às pessoas que marcaram esses anos de UFT, André, Marcão, Gla e Katiane, porque fazem parte da minha história.

Aos meus grandes e valiosos amigos, o Quarteto Fantástico e o Surfista Prateado, pelo simples fato de não existir essa história sem a presença de vocês: Isa, pela doce companhia, pela fidelidade e pelas eternas risadas; Léo, pela

alegria, pela força de vontade e por todos os conhecimentos compartilhados; Renan, pelas agradáveis conversas, pelo exemplo de paciência e pelas muitas brincadeiras; Gisele, pelo forte exemplo de lealdade, pela dedicação e por suas preciosas metáforas.

Enfim, por toda a saudade que já permeia meu coração...

O homem que possui legitimamente as coisas materiais não as deve ter só como próprias dele, mas também como comuns, no sentido em que elas possam ser úteis não somente a ele, mas também aos outros.

Concílio Vaticano II

RESUMO

O presente trabalho focaliza a aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade aos bens públicos. Possui como objetivo chamar a atenção para a importância e efetividade deste princípio no concernente à propriedade pública, enfatizando aqueles bens que não têm destinação específica, conhecidos como bens dominicais. Assim, com o fim de demonstrar a relevância do tema proposto, destaca em toda a doutrina a evolução histórica da compreensão deste princípio e o atual conceito trazido pela Constituição Federal vigente. Completa estas definições com a análise do entendimento acerca dos bens públicos no Brasil, priorizando, sempre, a perspectiva lançada sobre os bens dominicais. Destarte, para uma abordagem do caso concreto, examina duas realidades diferenciadas da cidade de Palmas – TO: os loteamentos realizados pelo Poder Público Estadual e a venda de lotes pertencentes ao Estado do Tocantins através do Projeto Orla. Por meio dos dados analisados, fica clara a necessidade de aplicação do princípio da função social aos bens públicos, especialmente os dominicais, como instrumento direcionador da Administração no emprego da propriedade pública.

Palavras-chave: função social da propriedade, bens públicos dominicais, Palmas - TO, loteamentos, Projeto Orla.

ABSTRACT

The present work focuses on the constitutional principle application of the propriety social function to the public land. It has, as objective, to call the attention for the importance and effectiveness of this principle, concerning to the public propriety, emphasizing those lands which have no specific destination, known as dominiais. This way, with the finality of demonstrating the proposed theme relevance, it detaches in all the doctrine this principle historical evolution understanding and the present concept brought by the Federal Constitution. It completes these definitions with the analysis of the public land understanding in Brazil, priorizing in all the text, the perspective casted upon the dominiais land. For a concrete case boarding, examinates two different realities in the city of Palmas-TO: the division of land into lots realized by the Public Authority and the selling of lots belonging to the Tocantins State by the Orla Project. By the analysed information, rests clear the necessity of the social function principle application to the public lands, especially the dominiais ones, as direction instruments of the Public Administration in the employment of the public property.

Key-Words: Propriety Social Function, Public Dominial Lands, Palmas-TO, Division of land, Orla Project.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10
1 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE 12
1.1 Breve histórico 12
1.2 Conceito 15
1.3 A função social e o direito de propriedade 17
1.4 A função social da propriedade e a Constituição Federal 19
2 OS BENS PÚBLICOS 23
2.1 Evolução Histórica 23
2.2 Conceito 24
2.3 Regime Jurídico 26
2.4 Classificação 28
2.5 A afetação e a desafetação dos bens públicos 31
2.6 Bens do domínio público do Estado e bens do domínio privado do Estado 33
3 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E OS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS 36
3.1 Bens dominicais 36
3.2 Função social de bens públicos 38
4 O CASO DO MUNICÍPIO DE PALMAS – TO 43
4.1 O município de Palmas – TO 43
4.2 O conceito de loteamento 44
4.3 Os loteamentos implementados pelo Poder Público 46
4.4 O Projeto Orla 52
CONCLUSÃO 61
REFERÊNCIAS 64

INTRODUÇÃO

O princípio da função social da propriedade, ao longo de toda a história da humanidade, sempre foi assunto que instigou debates sociais, movimentando desde filósofos e juristas até religiosos. Toda esta efervescência de idéias sempre teve efeitos diretos na sociedade e na sua maneira de entender o direito de propriedade.

Mas não poderia ser diferente. Falar em função social da propriedade é tratar de um assunto que afeta diretamente todos aqueles que estão ligados pelos vínculos da convivência social, é falar do bem comum, é debater questionamentos de interesse social.

Em dias em que a dificuldade de acesso ao direito de propriedade faz com que diversos movimentos sociais insurjam reivindicando melhores políticas habitacionais, tratar do princípio constitucional da função social é fazer com que olhos atentos se voltem para a problemática da aplicação de um fim comum atrelado ao exercício do direito do domínio.

Entretanto, o tema sugerido para este estudo vai mais longe, é bem mais ousado. Busca a análise da aplicação do princípio constitucional no concernente à propriedade pública, em especial aos bens públicos classificados como dominicais.

A incidência deste princípio constitucional na propriedade privada é reconhecida de maneira unânime. Todavia, a aplicação prática do mesmo princípio nos bens em que o domínio é exercido por pessoas jurídicas de direito público ainda gera algumas inquietações.

Assim, sob a perspectiva do interesse comum, o estudo da propriedade pública merece destaque especial. Nesse contexto, o trabalho, que ora se inicia, busca efetuar a análise da aplicação efetiva do princípio da função social, abordando o seu conceito, denominando o que se entende por bem público, dando ênfase ao que seria o bem dominical, buscando ao longo do trabalho definições de acordo com os ideais difundidos pela Constituição Federal.

Finalmente, com o intuito de dar aplicação prática a todos os temas destacados, é chegado o momento de avaliar a forma em que são empregados certos bens imóveis de propriedade do Estado do Tocantins. Aqui, foram abordadas duas realidades diametralmente opostas da cidade de Palmas - TO.

Primeiramente, foi feito um estudo acerca dos loteamentos implantados na capital através do Poder Público Estadual, adentrando nas características que lhe são próprias e nos dados levantados. Em seguida, a temática cedeu espaço para um projeto peculiar que tem suas bases em Palmas – TO, mas abrange outras localidades do Estado: é o Projeto Orla, administrado pela Orla S/A.

A busca por tentar manter acesa a importância de uma aplicação prática do princípio da função social aos bens de propriedade pública, mormente os bens imóveis, leva sempre a uma análise mais crítica e exigente dos fins em que estes bens são empregados. É o não silenciar diante da desídia. É o não se contentar com poucas explicações. É acreditar no bem-estar comum como meio de satisfação do interesse público.

1 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

1.1 Breve histórico

Os primeiros traços do exercício da propriedade de forma menos individualizada surgem antes mesmo do império romano, com as sociedades primitivas. Nestas sociedades, a propriedade era associada aos bens móveis e, quanto aos imóveis, especialmente representado pelo uso do solo, inexistia reflexão acerca do domínio. Por essa razão, o solo era usado sem que se pensasse na idéia de propriedade. Preleciona Sílvio de Salvo Venosa:

> Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa. A propriedade coletiva primitiva é, por certo, a primeira manifestação de sua função social (2005, p. 174).

Assim, a consciência a respeito da função social evoluiu junto com o desenvolvimento do direito de propriedade. Aristóteles foi o primeiro a pensar no direito de propriedade vinculado a um fim social. Nesse sentido, “as origens do princípio da função social estão em lições de Aristóteles, o primeiro a entender que aos bens se deveria dar uma destinação social” (BERNARDES, 2003).

Já em Roma, segundo Juliano Taveira Bernardes (2003), não havia, inicialmente, uma sistematização do princípio em tela, apresentando-se a propriedade como um direito absoluto, não comportando limites e obrigações.

Nesse sentido, o estudo da função social da propriedade passa a ser paralelo ao estudo do surgimento do direito de propriedade, conforme já fora mencionado. Aqui, convém destacar que a noção de propriedade imobiliária individual data da Lei das XII Tábuas, ensina o Professor Sílvio de S. Venosa que:

> Nesse primeiro período do Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater familias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua (2005, v. 5, p. 174).

A Lei das XII Tábuas projeta o famoso brocardo *ius utendi, fruendi et abutendi* (direito de usar, de gozar e de abusar da coisa própria). Destarte, considerava-se o domínio de forma absoluta.

Somente na época clássica, o Direito Romano trouxe previsão acerca da existência do uso abusivo do direito de propriedade e cominou uma reprimenda para essa conduta (BERNARDES, 2003).

Já na Idade Média, a propriedade perde o caráter unitário e exclusivista. Consoante a lição de Silvio Venosa (2005, p. 174):

> Com as diferentes culturas bárbaras, modificam-se os conceitos jurídicos. O território passa a ser sinônimo de poder e a idéia de propriedade fica intimamente ligada à de soberania nacional. Os vassalos serviam ao senhor. Não eram senhores do solo.

Conforme lembra Juliano Taveira Bernardes (2003), nesse período, o princípio da função social da propriedade foi aprimorado por São Tomás de Aquino, segundo o qual “embora a propriedade consistisse num direito natural, o proprietário não poderia abstrair-se do dever do zelar pelo ‘bem comum’”.

O Direito Canônico incute a idéia de que o homem está legitimado a adquirir bens, pois a propriedade privada é garantia de liberdade individual. No entanto, por influência de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, ensina-se que a propriedade privada e imanente à própria natureza do homem que, no entanto, deve fazer justo uso dela (CÂMARA, 1981, p. 79 *apud* VENOSA, 2005, v. 5, p. 175).

Inegável foi o papel da Igreja na elaboração do conceito da função social da propriedade. Por isso, neste momento, cumpre inferir acerca da importância do Direito Canônico e das encíclicas papais, na difusão do princípio da função social.

> Desde Santo Ambrósio, propugnando por uma sociedade mais justa com a propriedade comum, ou Santo Agostinho, condenando o abuso do homem em relação aos bens dados por Deus, e Santo Tomás de Aquino, que vê na propriedade um direito natural que deve ser exercido com vistas ao *bonum commune,* até aos *sumus pontifices,* que afinal estabeleceram as diretrizes do pensamento católico sobre a propriedade, sempre em todas as oportunidades a Igreja apreciou a questão objetivando humanizar o tratamento legislativo e político do problema (MALUF, 1997, p. 57).

Nesse aspecto, é associada a idéia da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que defende o entendimento segundo o qual:

> Não há dúvida, no entanto, de que a inspiração mais próxima do princípio é a doutrina social da Igreja, tal como exposta nas Encíclicas *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Cennus*, de 1991, de João Paulo II, nas quais se associa a propriedade a uma função social, ou seja, à função social de servir de instrumento para a criação de bens necessários à substância de toda a humanidade (2005a, p. 123).

Assim, temos na doutrina social da Igreja fontes importantes e pioneiras na defesa e aplicação da função social da propriedade. Merecem destaque as encíclicas papais Rerum Novarum (do latim Das Coisas Novas) do Papa Leão XIII (1891), a Quadragesimo Anno (ou no quadragésimo ano) do Papa Pio XI (1931) e a Mater et Magistra (A Mãe e Mestra) do Papa João XXIII (1961), bem como a Constituição Pastoral Gaudium et Spes (Alegria e Esperança) do Concílio Vaticano II.

Com o advento da Revolução Francesa, o Código de Napoleão fixou o direito de propriedade com características quase absolutas. Nesse sentido, o artigo 544 do mencionado diploma dizia que “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos” (apud VENOSA, 2005, v. 5, p. 175). Ademais, foi com base nessa clássica definição francesa que os códigos civis que se sucederam buscaram inspiração, inclusive o brasileiro.

Finalmente, já no século XIX, com a revolução e o desenvolvimento industrial e com as doutrinas socializantes, o individualismo exacerbado no exercício do direito de propriedade perde força e passa-se a buscar um sentido social para a propriedade. Por isso, merecem ser lembradas as teorias marxistas que apregoavam a coletivização da propriedade individual (BERNARDES, 2003).

Importante é destacar que, segundo Venosa, foi com Duguit, a partir de 1911, escorado no pensamento positivista de Comte, que o direito de propriedade se despiu do caráter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à idéia de que a propriedade era, em si, uma função social (VENOSA, 2005, v. 5, p. 174).

Nesse sentido, a idéia de função social da propriedade tomou vulto após o desfecho da Primeira Guerra Mundial, entrando, como princípio fundamental de direito, para as novas Constituições que se foram elaborando, sob influência das novas idéias políticas e das novas aspirações de progresso (MALUF, 1997, p. 69).

A afamada Constituição de Weimar, de 1919, foi quem consagrou primeiramente esta idéia. No seu atigo 153, dizia que “A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e seus limites serão fixados em lei. A propriedade acarreta obrigações. Seu uso deve ser igualmente no interesse geral” (apud MALUF, 1997, p. 53).

Daí por diante, tornou-se uma das novas tendências do direito constitucional a limitação do direito de propriedade e a substituição da sua concepção absoluta, formulada pela Revolução Francesa, em reação contra os atentados feudais e reais à propriedade individual, pelo novo conceito da propriedade, considerada como uma função social (PEDROSO, 2007).

No que tange a evolução do princípio da função social no Brasil, pode-se observar que, desde a concessão das chamadas sesmarias, já havia reflexos de uma preocupação com o cumprimento da função social, pois os sesmeiros deveriam cultivar a terra e daí tirar-lhe proveito econômico. Já sob o governo republicano, a Constituição de 1824 não se dedicou especificamente ao tema, afirmando o direito de propriedade “em toda sua plenitude” (BERNARDES, 2003).

Em seguida, a função social só ganhou espaço na Constituição de 1934, cujo artigo 113, n. 17, estabelecia que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei. Nenhum desenvolvimento se fez sentir na Constituição de 1937, mas a Constituição de 1946 condicionou o uso da propriedade ao “bem-estar social”. Daí por diante, a expressão função social foi incorporada nas Constituições posteriores até se chegar à atual Constituição de 1988 (BERNARDES, 2003).

1.2 Conceito

Após toda a contextualização histórica das idéias que ensejaram o surgimento e a propagação do princípio da função social, torna-se salutar a abordagem do que seria este princípio. Destarte, a questão é remetida ao Direito Agrário, instituto que melhor trata do assunto.

Nessa esteira, é relevante a lição do argentino Antônio C. Vivanco (1967 *apud* BORGES, 1998, p. 7), ao definir que

> *La función social es ni más ni menos que el reconocimiento de todo titular del domínio, de que por ser um miembro de la comunidad*

> *tiene derechos y obligaciones com relación a los demás miembros de ella, de manera que sí él há podido llegar a ser titular del domínio, tiene la obligación de cumplir com el derecho de los demás sujetos, que consiste em no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, de la comunidad*[1].

Destes ensinamentos podemos subtrair que o princípio da função social consiste na obrigação condicionante do exercício da propriedade a interesses que vão além da vontade do proprietário, de modo a satisfazer indiretamente as necessidades dos demais membros da comunidade.

Nesse sentido, tornam-se salutares os ensinamentos do francês Léon Duguit, consagrado publicista que melhor despertou a atenção para as transformações que vinham se processando no direito de propriedade, para quem o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar o seu bem na satisfação de necessidades comuns de uma coletividade nacional (MALUF, 1997, p. 60). Assim, na visão deste importante estudioso a propriedade não deixa de ser um direito, mas passa a ter uma função social.

Para Duguit, em relação à propriedade, a função assinalada é dupla: de um lado, o proprietário tem o dever e o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e especialmente nas sua próprias, de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. Por outro lado, o proprietário tem o dever e, por conseguinte, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns, de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias (ROCHA, 2005, p. 71).

Assim, Paulo Torminn Borges (1998, p. 9) enfatiza que “direito de propriedade é faculdade que uma pessoa tem de dispor de uma coisa como própria, com o dever correlato de utilizá-la conforme o exigir o bem-estar da comunidade”.

Completa esse entendimento Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 72), para quem a função social da propriedade pode ser concebida como um 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.

---

[1] A função social consiste, nem mais nem menos, no reconhecimento de parte de todo titular do domínio de que, por ser um membro da comunidade, tem direito e obrigações com relação aos demais membros da sociedade, de maneira que, se ele pôde chegar a ser titular da propriedade, tem a obrigação de respeitar os direitos dos demais sujeitos, que consiste em não praticar nenhum ato que possa impedir ou obstaculizar o bem da comunidade.

Analisado sob a ótica do Direito Administrativo, o princípio da função social é envolvido por um aspecto diferenciado. Conforme os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 120*)*,

> Sabe-se que a propriedade é o direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes cujo conteúdo constitui objeto de direito civil; compreende os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesse individuais. Entra-se aqui na esfera do poder de polícia do Estado, ponto em que o estudo da propriedade sai da órbita do direito privado e passa a constituir objeto do direito público e a submeter-se a regime jurídico derrogatório e exorbitante do direito comum.

Segundo José Cretella Júnior (1986 apud DI PIETRO, 2005a, p. 120), no direito civil a propriedade confere ao titular cem por cento do jus utendi, fruendi et abutendi, já o direito público da propriedade vai reduzindo o quantum daquela fruição, porque observa a totalidade dos direitos de propriedade bom como a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social.

Destarte, fica bem claro o entendimento segundo o qual o exercício do direito de propriedade não é um algo solto, isolado; mas sim um direito condicionado ao atendimento do interesse comum, ao bem estar social.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 662), ao comentar o conceito de função social, defende que é evidente que a noção de função social traduz conceito jurídico aberto ou indeterminado. No entanto, ele lembra que a Constituição enumerou certos parâmetros para dar alguma objetividade à citada noção.

Assim, a Carta Magna diferenciou a função social da propriedade urbana, relacionando o atendimento do princípio da função social às exigências básicas de ordenação da cidade fixadas no plano diretor (artigo 182, § 2º), da propriedade rural, onde o princípio fica atrelado aos fatores de aproveitamento e uso racional e adequado da propriedade, de modo que a exploração venha a favorecer o bem-estar de proprietários e trabalhadores, a preservação do meio ambiente e o respeito às relações de trabalho (art. 186).

1.3 A função social e o direito de propriedade

A função social introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo (COLLADO, 1979, p. 122-123 *apud* SILVA, 2006b, p. 283).

Segundo a clara elucidação do professor Paulo Torminn Borges (1998, p. 8), “proprietário, sim: proprietário com titularidade garantida; proprietário com direitos assegurados; mas proprietário com deveres sociais, justamente pelo fato de ser proprietário”.

Logo, como não existe propriedade como concepção de direito para o homem só, isolado em uma ilha, não existe propriedade, como entidade social e jurídica, que possa ser analisada individualmente. A justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual (VENOSA, 2005, p. 179).

Assim, com a previsão constitucional do princípio da função social da propriedade, a maneira de entender o já conhecido *jus utendi* (direito de usar), *jus fruendi* (direito de gozar) e *jus disponendi* (direito de dispor) foi modificada.

Segundo a lição da professora Maria Helena Diniz (2003, p. 785), há uma limitação ao direito de propriedade com o objetivo de proibir abusos e impedir que seja exercido acarretando prejuízo ao bem-estar social.

Assim, se possibilita o desempenho da função econômico-social da propriedade, preconizada constitucionalmente, criando condições para que ela seja útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclames de justiça social. O direito de propriedade deve, ao ser exercido, conjugar os interesses do proprietário, da sociedade e do Estado, afastando o individualismo e o uso abusivo do domínio.

Nesse sentido, é interessante a disposição do Novo Código Civil:

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

> patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 118-182) classifica a função social da propriedade como sendo uma restrição do Estado sobre a propriedade privada, não constituindo, todavia, uma das formas de limitação administrativa. No mesmo sentido é o professor José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 661), para quem a função social é um dos fundamentos, juntamente com a supremacia do interesse público, da intervenção do Estado na propriedade.

O ilustre professor José Afonso da Silva (2006b, p. 281-282) esclarece que a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação de propriedade, uma vez que estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário, enquanto aquela se refere à estrutura do direito mesmo, à propriedade.

Ao estabelecer expressamente que a propriedade atenderá a sua função social, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica, ou seja, como um princípio informador da constituição econômica brasileira, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, princípio também da ordem econômica e, portanto, sujeita, só por si, ao cumprimento daquele fim. Limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão-só com o exercício do direito, e se explicam pela simples atuação do poder de polícia (SILVA, 2006b, p. 282).

Por fim, o princípio da função social da propriedade tem aplicabilidade imediata, interferindo na estrutura e no conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta.

José Afonso da Silva (2006b, p. 282-284) chega a afirmar que este princípio transforma a propriedade numa instituição de Direito Público, dizendo que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual, uma vez que a inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza.

1.4 A função social da propriedade e a Constituição Federal

Inicialmente, a atual Constituição brasileira determina que é garantido o direito de propriedade e que este direito atenderá a sua função social, conforme determina o artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

A Constituição Federal ao consignar, em seu artigo 5º, XXII, a garantia ao direito de propriedade, limitou o poder do Estado no campo econômico. Assegurou a propriedade privada sem torná-la, entretanto, intangível sob a ótica do Poder Público, pois previu e regulamentou as hipóteses de ingerência estatal sobre os bens de domínio particular, quando necessária para o bem comum. A norma constitucional do direito de propriedade, porém, está vinculada ao bem-estar social, conforme podemos observar no inciso XXIII do artigo 5º (MALUF, 1997, p. 77).

Mais adiante, a Carta Magna ainda classifica, em seu artigo 170, II e III, a propriedade privada e sua função social como princípio da ordem econômica, impondo sanções para o caso de não ser este observado, principalmente em relação às propriedades imóveis urbanas e rurais, consoante as disposições trazidas desde o artigo 182 até o artigo 191 da Constituição.

José Afonso da Silva (2006a, p. 712), comentando tais dispositivos, ensina que:

> O regime da propriedade denota a natureza do sistema econômico. Se se reconhece o direito de propriedade privada, se ela é um princípio da ordem econômica, disso decorre, só por si, que se adotou um sistema econômico fundado na iniciativa privada. Os conservadores da Constituinte, contudo, insistiram para que a propriedade privada figurasse como um dos princípios da ordem econômica, sem perceber que, com isso, estavam relativizando o conceito de propriedade, porque submetendo-o aos ditames da justiça social – de sorte que se pode dizer que ela só é legítima enquanto cumpra uma função dirigida à justiça social.

Portanto, ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, releva-se o interesse o público de sua utilização e de seu aproveitamento adequado aos anseios sociais (PEDROSO, 2007).

O professor José Afonso da Silva (1990 apud MALUF, 1997, p. 77), chega a dizer que esta regulamentação constitucional da propriedade vai descaracterizando de maneira fundamental a natureza privada e individual da instituição, aproximando-a do terreno do direito público, conforme já foi dito.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 661), ao analisar tal princípio em face dos preceitos constitucionais, ensina da seguinte forma:

> Essa visão, que leva em conta os relevantes interesses da coletividade, é que levou o constituinte a condicionar a propriedade ao atendimento da função social (art. 5º, XXIII). Ao fazê-lo, veio a possibilitar que o Estado interviesse na propriedade sempre que esta não estivesse amoldada ao pressuposto exigido na Constituição. Sobre o interesse do indivíduo, repetimos, há de prevalecer o interesse público. Ademais, a Constituição inseriu a função social da propriedade como um dos princípios que regem a ordem econômica (art. 170, III). No dispositivo, o Constituinte mais uma vez reconhece a propriedade como fator econômico, mas a condiciona ao atendimento da função social, tornando este elemento superior àquele.

A atual Constituição Federal reforça a idéia do exercício do direito de propriedade com a finalidade precípua de atingir a sua função social através de vários institutos.

No artigo 182, § 4º, incisos I a III, a Carta Magna cria um dever, uma obrigação para o proprietário de um imóvel urbano em relação ao seu bem, deslocando a concepção do direito de propriedade como exclusivo conjunto de poderes sobre a coisa para compreendê-lo, também, sob a ótica de toda uma coletividade.

Quanto à propriedade rural, o artigo 186, incisos I a IV elenca um rol de requisitos que devem ser atendidos simultaneamente. Não basta que a propriedade rural cumpra um desses elementos, é necessário que atenda a todos concomitantemente. Não requer, porém, que sejam eles observados sempre da mesma forma por todas as propriedades, por isso determina que os requisitos sejam cumpridos segundo critérios e graus de exigência estabelecidos (SILVA, 2006a, p. 748).

A Carta Magna ainda estabelece, ao lado da desapropriação comum (por interesse social ou por necessidade ou utilidade pública), prevista no artigo 5º, XXIV, uma outra espécie conhecida como desapropriação-sanção, efeito da desídia do proprietário do imóvel urbano (artigo 182) ou do imóvel rural (artigo 184), por não estar a sua propriedade cumprindo a função social.

A respeito deste instituto, previsto no artigo 182, § 4º, inciso III, Carlos Alberto Dabus Maluf (1997, p. 80) soma conhecimentos ao enfatizar que a norma constitucional que traça a política urbana visa a forçar o proprietário a atribuir a seu bem destinação condizente com o interesse social urbano, devidamente estabelecida no Plano Diretor, coibindo a inércia do proprietário que, em prol da

especulação imobiliária, nada faz para auferir de sua propriedade os bens inerentes ao exercício do domínio.

No artigo 243, a Constituição ainda estabelece a hipótese de expropriação, sem qualquer indenização, como sanção à infração cometida na gleba, consistente em cultura ilegal de plantas psicotrópicas. As glebas expropriadas serão destinadas ao cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. Tal medida tem por finalidade o combate ao narcotráfico.

Por fim, a Constituição Federal determina que a desídia do proprietário também pode resultar na perda do domínio em decorrência de sua aquisição por outrem através do instituto do usucapião, previsto nos artigos 183 e 191 da Carta Magna.

2 OS BENS PÚBLICOS

2.1 Evolução Histórica

Inicialmente, tem-se que já havia no Direito Romano referência aos bens públicos. Constava na divisão das coisas feita por Caio e Justiniano, nas Institutas, uma espécie de classificação em *res nullis* (coisa não pertencente a ninguém), como coisas *extra commercium* (fora do comércio), dentre as quais se incluía as insuscetíveis de apropriação privada, conhecidas por *res communes* (ou coisas comuns) que eram os mares, portos, rios; as *res publicae (*coisa pública*),* que eram de propriedade do povo e subtraídas ao comércio jurídico (terras, escravos) e, por fim, as *res universitates* (coisa da comunidade*)* - fórum, ruas, praças públicas (DI PIETRO, 2005a, p. 577).

Cretella Júnior (1984 apud DI PIETRO, 2005a, p. 577) lembra que, na Idade Média, sob o domínio dos bárbaros, repartem-se as terras conquistadas entre o rei e os soldados, deixando-se uma parte aos vencidos. A parte que coube aos soldados combatentes, dada primeiro como prêmio por tempo determinado, passou depois a vitalícia e, finalmente, a hereditária, originando o feudo.

Ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 577) que, nesta época, os bens públicos pertenciam ao rei e não mais ao povo, como outrora ocorria no Direito Romano. Explica essa autora que

No entanto, logo foi formulada outra teoria que, com base nos textos romanos, voltava a atribuir ao povo a propriedade desses bens, reconhecendo ao rei apenas o exercício do poder de polícia sobre os mesmos. Enquanto se considerou o bem como propriedade da Coroa, não houve distinção de regime jurídico segundo as várias espécies de bens. No entanto, quando se passou à segunda teoria, que fala em poder de polícia do rei, foram dados os primeiros passos no sentido de uma classificação.

Finalmente, com o advento da Idade Moderna e o desenvolvimento da idéia de Estado como pessoa jurídica, este passou a assumir a titularidade dos bens públicos em substituição ao rei (DI PIETRO, 2005a, p. 578).

Assim, com o estabelecimento do Estado, a propriedade dos bens públicos, que, primeiramente, era do povo e, em seguida, passou ao rei, começou a ser exercida pela nova figura organizacional, ou seja, o Estado. Logo, a idéia de

bens públicos que resiste até a atualidade é esta em que a propriedade é exercida pelo ente estatal, muitas vezes representado pela pessoa jurídica de direito público.

2.2 Conceito

Após a localização histórica da matéria, é de bom alvitre que seja feita a análise do conceito de bens públicos. Assim, pode-se encontrar para os bens públicos dois conceitos: um doutrinário e outro legal.

Nesse sentido, no que tange ao conceito doutrinário, vale lembrar o consagrado conceito trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 866), para quem:

> Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o conjunto de bens públicos forma o domínio público, que inclui tanto bens móveis como os imóveis. Assim, esse conceito é mais amplo que a noção de propriedade, pois nele se incluem bens que não pertencem ao Poder Público, mas estão afetados à prestação de um serviço público (2006, p. 866).

Na definição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles (2001, p. 479), 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 e fundacionais, e empresas governamentais.

Vale lembrar que dentro do conceito de domínio público, o eterno mestre Hely Lopes Meirelles traz a diferenciação entre domínio patrimonial e domínio eminente:

> Exterioriza-se, assim, o domínio público em poderes de Soberania e em direitos de propriedade. Aqueles se exercem sobre todas as coisas de interesse público, sob a forma de domínio eminente; estes só incidem sobre os bens pertencentes às entidades públicas, sob a forma de domínio patrimonial.
> O domínio eminente é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas de seu território. É uma das manifestações da Soberania interna; não é direito de propriedade.

> Como expressão da Soberania Nacional, não encontra limites senão no ordenamento jurídico-constitucional estabelecido pelo próprio Estado. Esse domínio alcança não só os bens pertencentes às entidades públicas como a propriedade privada e as coisas inapropriáveis, de interesse público (2001, p. 477).

São manifestações do domínio eminente as limitações estabelecidas ao uso da propriedade privada, as servidões administrativas, a desapropriação, as medidas de polícia.

Por sua vez, o conceito legal é trazido pelo Código Civil, que dedica um capítulo aos bens públicos e particulares. A regra básica está no artigo 98, que dispõe: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Com base nesta definição legal, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 965) conceitua bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.

José dos Santos Carvalho Filho ainda elucida o porquê das expressões bens de qualquer natureza e a qualquer título que compõem o conceito, dizendo:

> Referimo-nos a bens de qualquer natureza, porque na categoria se inserem os bens corpóreos e incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. Por outro lado, a menção a propriedade a qualquer título funda-se na especial circunstância de que no conceito tanto se incluem os bens do domínio do Estado na qualidade de proprietário em sentido estrito, quanto aqueles outros que, de utilização pública, se sujeitam ao poder de disciplinamento e regulamentação pelo poder público (CARVALHO FILHO, 2007, p. 965).

O professor Diogenes Gasparini (2001, p. 665), com maestria, chama a atenção para o fato de que a expressão bens públicos é constituída por duas palavras equívocas. Uma é o substantivo bem, outra é o adjetivo público. Prossegue o administrativista dizendo que a palavra bem pode ter ora uma acepção filosófica, ora um sentido jurídico. Em termos filosóficos, pode ser entendida como tudo aquilo que satisfaz o homem. Nessa acepção, diz-se que a inteligência, a bondade, a saúde e o amor são bens. Já no sentido jurídico, pode ser vista como todo valor

material ou imaterial que pode ser objeto de direito. Assim, afirma-se que uma gleba de terra, por exemplo, é um bem. No concernente à palavra *público*, por outro lado, tanto pode significar o proprietário do bem, no caso a União, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios; como seu usuário, quais sejam, os administrados, o povo, o público.

Outra questão importante é a levantada pelo professor Hely Lopes Meirelles (2001, p. 479) a respeito de serem públicos os bens das empresas estatais, dada a sua destinação especial as organizações de personalidade privada e sua administração em moldes particulares. Para ele, os bens das empresas estatais prestam-se à oneração como garantia real e sujeitam-se a penhora por dívidas da entidade, como, também, podem ser alienados na forma estatutária, independentemente de lei autorizativa, se móveis; já, se imóveis, dependem de lei para sua alienação. Conclui o autor afirmando que, no mais, regem-se pelas normas de Direito Público, inclusive quanto à imprescritibilidade por usucapião, uma vez que, se desviados dos fins especiais a que foram destinados, retornam à sua condição originária do patrimônio de que se destacaram.

Em sentido contrário, defende José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 966), para quem:

> Com todo respeito que merece o grande autor [Hely Lopes Meirelles], permitimo-nos discordar de seu entendimento. Parece-nos, ao contrário, que os bens das pessoas administrativas privadas, como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, devem ser caracterizados como bens privados, mesmo que em certos casos a extinção dessas entidades possa acarretar o retorno dos bens ao patrimônio da pessoa de direito público de onde se haviam originado. O fator que deve preponderar na referida classificação é o de que as entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, embora vinculadas à Administração Direta, atuam normalmente com maleabilidade própria das pessoas privadas.

Independente da polêmica doutrinária, que gira em torno de classificar ou não os bens das pessoas administrativas de direito privado como bens públicos, insta tecer algumas considerações acerca do regime jurídico diferenciado a que estão submetidos estes bens.

2.3 Regime Jurídico

O regime jurídico proporciona aos bens públicos as características que lhe são peculiares. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 342-343), o princípio da indisponibilidade dos bens públicos situa-se em posição conceitual simétrica ao princípio da disponibilidade dos bens privados. Assim, para o autor, enquanto a disponibilidade de um bem público é exceção, que deve resultar de ato expresso fundado em lei, a indisponibilidade de um bem privado, por seu turno, é a exceção que só pode ser estabelecida por ato expresso e também com fundamento legal. Finaliza o nobre jurista dizendo que a indisponibilidade fundamental dos bens públicos se afirma em seus importantes corolários: a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade.

A inalienabilidade, prevista em nosso direito desde a Constituição Federal de 1824, é, nos dizeres de Diogenes Gasparini (2001, p. 673), o atributo daquilo que não pode ser transferido, disposto ou alienado; é a qualidade que impede a transferência a terceiros de bens assim considerados.

O Código Civil determinou, no seu artigo 100, que: “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. Já o artigo 101 do mesmo diploma, por seu turno, consigna: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

Assim, os bens de uso comum ou especial não são alienáveis enquanto mantiverem tal condição, ou seja, enquanto estiverem afetados a tais finalidades. Só podem sê-lo ao serem desafetados, passando à categoria dos dominicais. Porém, o simples fato de um bem estar na categoria de dominical não significa que, só por isto, seja alienável ao alvedrio da Administração, pois o Código Civil determina que sejam observadas as exigências da lei.

Já pela imprescritibilidade é protegida a propriedade dos bens públicos, quando da intenção de terceiros que visem adquiri-la através de usucapião, por meio da chamada prescrição aquisitiva (GASPARINI, 2001, p. 673).

Atualmente, a Constituição Federal estabelece regra específica a respeito, dispondo, no artigo 183, § 3º, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, norma, aliás, repetida no artigo 191, relativamente à imóveis públicos rurais. O novo Código Civil fortifica a idéia estampada na Carta Magna, ao dispor, no artigo 102, que: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Não é pacífica na doutrina a questão, defendida por alguns autores, com a qual comunga o ideal desta monografia, que entende ser lamentável ter a Constituição Federal de 1988 abolido a possibilidade de usucapião dos bens públicos, no concernente aos bens classificados como dominicais. Todavia, tal matéria será abordada em oportunidade mais adequada, no decorrer do presente texto.

A impenhorabilidade resguarda os bens públicos, não permitindo que sobre eles recaia penhora.

> O Código de Processo Civil regulamenta a matéria nos arts. 730 e 731, confirmando a especificidade das regras sobre a execução contra a Fazenda Pública. Relembre-se, por oportuno, que a impenhorabilidade tem o escopo de salvaguardar os bens públicos desse processo de alienação, comum aos bens privados. Com efeito, admitir-se a penhora de bens públicos seria o mesmo que admitir sua alienabilidade nos moldes do que ocorre com os bens particulares em geral. A característica, por conseguinte, tem intuito eminentemente protetivo (CARVALHO FILHO, 2007, p. 976).

Conclui o professor Diogenes Gasparini (2001, p. 674) dizendo que da impenhorabilidade e da inalienabilidade surge a impossibilidade de oneração dos bens públicos, isto é, a não-oneração. Para ele, o administrador público não pode gravar livremente os bens que estão sob sua guarda, conservação ou aprimoramento, porque não é dono desses bens.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 977-978) explica que onerar um bem significa deixá-lo de garantia para o credor, no caso de inadimplemento da obrigação, ele cita como exemplos de direitos reais sobre a coisa alheia o penhor, a hipoteca e a anticrese, mencionados no artigo 1.419 do Código Civil.

Os bens públicos não podem ser gravados, primeiramente, porque a própria Constituição que contemplou o regime de precatórios para o pagamento dos créditos de terceiros contra a Fazenda Pública. Segundo, porque só aquele que pode alienar, poderá hipotecar, dar em anticrese ou empenhar (CARVALHO FILHO, 2007, p. 978) e, como já foi dito, os bens públicos são, via de regra, inalienáveis.

2.4 Classificação

O Direito Romano diferenciava os bens do domínio público (*res publicae*) das coisas do príncipe (*res fisci*), que eram coisas do soberano, derivadas

dessa qualidade. O feudalismo, na Idade Média, fez desaparecer tal distinção; quando surge o rei com poderes absolutos, tudo é considerado bens da coroa, desde que não seja de domínio privado (VENOSA, 2003, p. 340).

Inicialmente, não houve uma classificação dos bens públicos nos códigos. No Código Civil de Napoleão, de 1804, apenas se declarava que certos bens eram insuscetíveis de propriedade privada, como, por exemplo, os rios, as estradas etc. Para alguns, estaria aí a semente da divisão dos bens em duas grandes categorias: os do domínio público e os do domínio privado do Estado (DI PIETRO, 2005a, p. 578).

> Deve-se, portanto, a Pardessus a primeira classificação: para ele, existe, de um lado, o domínio nacional, suscetível de apropriação privada e produtor de renda; e, de outro, o domínio público, consagrado, por natureza, ao uso de todos e ao serviço geral, sendo inalienável, imprescritível e insuscetível de servidão. Distinção semelhante foi adotada por Proudhon, que divide os bens em duas categorias, que ainda hoje se adotam no direito francês: os bens de domínio público e os bens de domínio privado do Estado. Na Itália, distingue-se o *demanio* (domínio público), que corresponde aos bens de uso comum do povo, e os bens patrimoniais, que se subdividem em bens de patrimônio disponível e bens do patrimônio indisponível. No direito brasileiro, a primeira classificação metódica dos bens públicos, ainda hoje subsistente, foi feita pelo Código Civil de 1916, sendo pobre, antes disso, a doutrina a respeito do assunto. O Código Civil de 1916 adotou terminologia própria, peculiar ao direito brasileiro, não seguindo o modelo estrangeiro, onde é mais comum a bipartição dos bens públicos, conforme o regime jurídico adotado (DI PIETRO, 2005a, p. 578).

Aqui, interessa a classificação da doutrina quanto à destinação, ou seja, quanto ao objetivo a que se dirigem os bens. Assim, é válida a lição trazida no artigo 99 do Código Civil, que preleciona:

> São bens públicos:
> I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma destas entidades.

Sílvio de Salvo Venosa (2003, p. 340), comentando tal dispositivo, ensina que, de acordo com o direito brasileiro, são bens públicos as coisas

corpóreas e incorpóreas pertencentes ao Estado, em geral, com suas subdivisões administrativas; tais bens estão submetidos a regime especial.

Sob este aspecto, os bens públicos podem ser divididos entre bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais e municipais. Nessa categoria de bens não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto no Direito. Aqui o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. Por outro lado, o fato de servirem a esse fim não retira do Poder Público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou, até mesmo, o impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público (CARVALHO FILHO, 2007, p. 969 - 970). São bens desta categoria os mares, as praias, os rios, as estradas etc.

Já os bens de uso especial são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. A denominação não é muito precisa, mas indica que tais bens constituem o aparelhamento material da Administração para atingir seus fins. Para a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 583) a expressão bens do patrimônio indisponível, usada tanto pelo direito italiano, quanto pelo artigo 807 do Código de Contabilidade Pública (Decreto Legislativo nº 3.536, de 20 de janeiro de 1922, aprovado pelo Decreto nº 15.783, de 08 de novembro de 1922), se mostra mais adequada para definir estes bens. Explica a autora que esta expressão “ressalta o caráter patrimonial do bem (ou seja, a sua possibilidade de ser economicamente avaliado) e a sua indisponibilidade, que resulta, não da natureza do bem, mas do fato de estar ele afetado a um fim público”.

Registre-se, ainda, que não perdem a característica de bens de uso especial aqueles que, objetivando a prestação dos serviços públicos, estejam sendo utilizados por particulares, sobretudo sob regime de delegação (CARVALHO FILHO, 2007, p. 970 - 971). São exemplos de bens de uso especial os edifícios públicos, os aeroportos, os cemitérios públicos, os museus etc.

Finalmente, o atual Código Civil, no parágrafo único do artigo 99, define os bem dominicais da seguinte forma: “não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”.

Dessa forma, os bens dominicais são os destituídos de qualquer destinação, prontos para ser utilizados ou alienados ou, ainda, ter seu uso trespassado a quem por eles se interesse (GASPARINI, 2001, p. 670).

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 971) lembra que a noção é residual, porque nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizam como de uso comum do povo ou de uso especial; se o bem, portanto, serve ao uso público em geral, ou se presta à consecução das atividades administrativas, não será enquadrado como dominical. Sendo assim, são bens dominicais as terras sem destinação específica (entre elas, as terras devolutas), os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa.

Destarte, vale lembrar a lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 579 - 580), destacando que, pela redação do artigo 99 do Código Civil, já se pode observar um ponto em comum - que é a destinação pública - nas duas primeiras modalidades (bens de uso comum do povo e bens de uso especial) e que as diferencia da terceira (bens dominicais), uma vez que esta não tem destinação específica.

Por este motivo, é necessário o estudo da classificação sob a ótica proposta, qual seja, a destinação pública e o regime jurídico:

> Sob o aspecto jurídico, pode-se dizer que há duas modalidades de bens públicos:
> 1. os do domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial;
> 2. os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais (DI PIETRO, 2005a, p. 579 - 580).

Com efeito, embora a classificação do Código Civil abranja três modalidades de bens, quanto ao regime jurídico existem apenas duas. Assim, será feita a análise dos bens ditos do domínio público do Estado e dos bens tidos como do domínio privado do Estado, adotando, aqui, a divisão mencionada da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 580 - 592).

2.5 A afetação e a desafetação dos bens públicos

Primeiramente, antes da análise da classificação dos bens quanto ao seu regime jurídico, cumpre tecer algumas considerações sobre o que seria o instituto da afetação e da desafetação.

Assim, tem-se que os bens públicos dominicais não têm destinação específica porque não foram afetados. Logo, partindo desse entendimento, fica fácil a definição do instituto da afetação.

Na brilhante lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 868), “afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como desafetação é sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens não afetados a qualquer destino público”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 585) ensina que afetação é o ato ou fato pelo qual um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 974) ensina:

> Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação. Dessa maneira, pode conceituar-se a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.

Diogenes Gasparini (2001, p. 670 - 671) chama a afetação de consagração ou destinação, já a desafetação ele também denomina desconsagração. Para ele, os bens pertencentes à categoria dos bens comuns e dos bens especiais estão consagrados a uma finalidade e os bens dominicais, por sua vez, não estão consagrados a qualquer finalidade.

José Cretella Júnior (1984 apud DI PIETRO, 2005a, p. 585) completa o conceito nos seguintes termos:

> Afetação é fato ou pronunciamento do Estado que incorpora uma coisa à dominialidade da pessoa jurídica. Desafetação é o fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem de domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado.

Há uma divergência doutrinária quanto à forma em que se efetiva a afetação. José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 974 - 975) diz que tanto a afetação, quanto a desafetação constituem fatos administrativos, ou seja,

acontecimentos ocorridos na atividade administrativa independentemente da forma com que se apresentam. Para ele, o fato administrativo pode ocorrer mediante a prática de ato administrativo formal, bem como através de fato jurídico de diversa natureza. Conclui dizendo:

> É irrelevante a forma pela qual se processa a alteração da finalidade do bem quanto a seu fim público ou não. Relevante, isto sim, é ocorrência em si da alteração da finalidade, significando que na afetação o bem passa a ter uma destinação pública que não tinha, e que na desafetação se dá o fenômeno contrário, ou seja, o bem, que tinha a destinação pública, passa a não mais tê-la, temporária ou definitivamente (CARVALHO FILHO, 2007, p. 975).

Diogenes Gasparini (2001, p. 671), diferentemente, entende de que não é possível a afetação por um fato jurídico ou por um fato administrativo. Para ele, a afetação se dá ou por ato administrativo ou por lei.

Ainda lembra Gasparini (2001, p. 671 - 672) que nem a afetação nem desafetação decorrem de ato ou comportamento dos administrados, tendo em vista que:

> As operações de afetação e desafetação são da competência única e exclusiva da pessoa jurídica proprietária do bem, a quem também se reconhece a competência exclusiva para dizer se e quando um bem que integra seu patrimônio poderá ser afetado ou desafetado. Essas competências são expressões da autonomia que a Constituição outorgou a cada uma das entidades componentes da Federação no trato dos bens de sua propriedade.

Assim, somente aquele que é proprietário do bem tem condições de dizer se o mesmo tem uma finalidade específica e qual é esta finalidade.

2.6 Bens do domínio público do Estado e bens do domínio privado do Estado

A expressão domínio público pode se mostrar uma expressão equívoca, no sentido de que se admitem vários significados, como destaca a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 581): em sentido amplo, é utilizada para designar o conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado interno; em sentido menos amplo, para indicar os bens afetados a um fim público; em sentido restrito, para nomear os bens destinados ao uso comum do povo.

Nesse sentido, a expressão bens do domínio público do Estado designa aqueles afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial (DI PIETRO, 2005a, p. 580 - 581).

Segundo Cretella Júnior (1984 apud DI PIETRO, 2005a, p. 581) bens do domínio público são:

> O conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derrogatório e exorbitante do direito comum.

Lembra Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 37) que na definição de bens do domínio público do Estado devem estar presentes os seguintes elementos: o conjunto de bens móveis e imóveis; a idéia de pertinência à Administração, a afetação ao uso coletivo ou ao uso da Administração e, finalmente, o regime jurídico de direito público.

Assim, é possível entender que, com relação ao regime jurídico, não existe diferença de regime entre os bens de uso comum e os de uso especial, pois ambos estão destinados a fins públicos, aplicando-se a eles o regime da categoria dos bens do domínio público do Estado.

Já os bens do domínio privado do Estado são também chamados de bens dominicais pelo Código Civil (artigo 99, inciso III) e de bens do patrimônio disponível pelo Código de Contabilidade Pública (artigo 807). O estudo mais aprofundado dos bens públicos dominicais será feitos no Capítulo 3, mas, de antemão, algumas colocações devem ser realizadas.

Nesse sentido, vale lembrar o ensinamento de Cretella Júnior (1984 apud DI PIETRO, 2005a, p. 586) segundo o qual dominical é vocábulo bem formado, designando o tipo de coisa ou bem que pertence ao senhor ou proprietário. Daí a razão pela qual se diz que bem dominical é a parcela de bens pertencentes ao Estado em qualidade de proprietário.

Merecem ser destacadas como características dos bens dominicais:

> 1. comportam uma função patrimonial ou financeira, porque se destinam assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral; a conseqüência disso é que a gestão dos bens dominicais não

> era considerada serviço público, mas uma atividade privada da Administração;
> 2. submetem-se a um regime jurídico de direito privado, pois a Administração Pública age, em relação a eles, como um proprietário privado (DI PIETRO, 2005a, p. 586).

Assim, ao se comparar os bem do domínio público com os bens do domínio privado do Estado, é possível traçar a seguinte regra básica quanto ao regime jurídico a que se submetem: os primeiros submetem-se ao direito público e os segundos, no silêncio da lei, ao direito privado.

O brilhante Pontes de Miranda ensina no seguinte sentido:

> Na falta de regras jurídicas sobre os bens dominicais, incidem as de direito privado, ao passo que, na falta de regras jurídicas sobre bens públicos *stricto sensu* (os de uso comum e os de uso especial), são de atender-se os princípios gerais de direito público (1954 *apud* DI PIETRO, 2005a, p. 587).

Todavia, insta ressaltar que tais normas de direito privado só se aplicam no silêncio da lei. Além do mais, a partir da Constituição de 1988, somando-se a entrada em vigor do novo Código Civil, houve uma melhor regulamentação do regime jurídico dos bens públicos de maneira geral, consoante já fora esplanado na seção relativa a tal assunto.

Finalmente, José Cretella Júnior (1969 apud ROCHA, 2005, p. 125) aponta, ainda, mais um aspecto marcante de distinção entre os bens do domínio público e os bens dominicais, ou bens do domínio privado:

> O traço que distingue, entre nós, os bens do domínio público e os bens dominicais é que ambos participam da atividade da administração pública, que não se vincula a elementos volitivos, mas a um fim. O fim público é, pois, atributo específico dos bens do domínio público. Nisso diferem dos bens privados, que servem a uma vontade particular.

Essa divisão quanto ao aspecto jurídico, ou seja, bens do domínio público e bens do domínio privado do Estado, é de extrema relevância para a análise do tema proposto, conforme será abordado nos Capítulos 3 e 4.

3 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E OS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

3.1 Bens dominicais

O presente capítulo tem o escopo de abordar os bens públicos dominicais sob a ótica constitucional da função social da propriedade, pensando este princípio através do objetivo que lhe é inerente, qual seja, a satisfação do bem comum. Para tanto, cabe chamar a atenção para a aplicação da função social àqueles bens sem destinação específica, que constituem o chamado patrimônio disponível do Estado, avaliando a maneira com a qual o Poder Público, no papel de proprietário, atende a determinação constitucional.

O texto constitucional revela a existência de um direito contraposto a um dever jurídico. Dizendo que a propriedade deve atender à função social, assegura o direito do proprietário, de um lado, tornando inatacável sua propriedade se consonante com aquela função, e, de outro, impõe ao Estado o dever jurídico de respeitá-la nessas condições. Sob outro enfoque, o dispositivo garante ao Estado a intervenção na propriedade se descompassada com a função social, ao mesmo tempo em que faz incidir sobre o proprietário o dever jurídico de mantê-la ajustada à exigência constitucional (CARVALHO FILHO, 2007, p. 662).

Assim, para melhor entender a questão, cabe introduzir o presente tema com a definição de bens públicos dominicais. Completando os conceitos já trazidos neste estudo, são bens públicos dominicais

> 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 senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal (MELLO, 2006: p. 867).

Como bem ensina José Cretella Júnior (2000, p. 805),

> o bem dominical é igualmente conhecido pelos nomes de bem disponível, bem do patrimônio disponível, bem do patrimônio fiscal, bem patrimonial do Estado e bem do domínio privado do Estado. As expressões ‘bem dominical’, ‘bem patrimonial do Estado’ ou ‘bem do patrimônio disponível’ servem para designar a parcela de bens pertencente ao Estado, em sua qualidade de proprietário. Ao lado dos bens do patrimônio indispensável, os bens do patrimônio disponível ou dominicais constituem os bens do domínio privado do Estado; os primeiros, afetos aos serviços públicos, não se alienam, enquanto durar a afetação, os outros, não afetados aos serviços

> públicos, são suscetíveis de serem alienados, mediante a forma que a lei especial autorizar.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 971-972) traz ensinamentos que ajudam a enriquecer a matéria atinente aos bens públicos dominicais:

> Costuma-se indagar sobre a diferença entre bens dominicais e bens dominiais. Alguns autores empregam esta última expressão para designar aqueles bens. Outros aludem aos bens dominicais, aduzindo que são também denominados de 'dominiais'. Cretella Júnior, porém, distingue as noções, reservando a expressão 'bens dominiais' como gênero indicativo dos bens do domínio do Estado e bens dominicais como sendo os bens que constituem o patrimônio dos entes públicos, objeto de direito real ou pessoal. De fato, o adjetivo 'dominicus', em latim, tinha o sentido de 'do senhor; o que pertence ao senhor'. Ora, a noção ampla de domínio tanto envolve os bens dominicais como os de uso especial. Por isso, a expressão 'bens dominicais', de acordo com sua origem, nem alcança todos os bens públicos, nem somente os tidos como dominicais. Apesar da imprecisão do termo, pode considerar-se que a noção de bens dominicais implica caráter residual, isto é, são todos os que não estejam incluídos nas demais categorias de bens públicos. Trata-se, por conseguinte, de noção *ex vi legis*. Já a expressão 'bens dominiais', como distingue Cretella Júnior, deve indicar, de forma genérica, os bens que formam o domínio público em sentido amplo, sem levar em conta sua categoria, natureza ou destinação.

Dessa lição, é possível abstrair que José Cretella Júnior entende que há uma diferença entre bens dominicais e bens dominiais, entendendo de modo diverso dos demais autores. Assim, para ele bens dominiais seriam aqueles que formam o domínio público no sentido amplo, ou seja, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já os bens dominicais tem para ele a mesma acepção apresentada nesse estudo, qual seja, são os bens que não compõem a categoria dos bens de uso comum e nem dos bens de uso especial.

Aqui, será adotada a terminologia usada no Código Civil (artigo 99), ou seja, bens dominicais, como expressão designadora daqueles bens que não têm finalidade específica.

Ora, são os bens dominicais aqueles considerados como bens do domínio privado do Estado, na definição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 586), consoante a lição já trazida no capítulo anterior deste estudo.

Esse novo modo de encarar a natureza e função dos bens dominicais leva alguns autores a considerar sua administração como serviço público sob o regime de gestão privada. O duplo aspecto dos bens dominicais justifica a sua submissão a

regime jurídico de direito privado parcialmente derrogado pelo direito público (DI PIETRO, 2005a, p. 586).

Concorda Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 59) dizendo que prevalece o “entendimento de que os bens dominicais ou do patrimônio disponível do Estado estão submetidos ao regime jurídico do direito comum (civil) com determinadas derrogações de direito público”.

Estes bens do domínio privado do Estado estão no comércio jurídico de direito privado e de direito público. Logo, os bens dominicais, não sendo afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de institutos de direito privado, como a compra e venda, doação, permuta, ou do direito público, como a legitimação de posse, investidura e retrocessão.

O artigo 17 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre os requisitos para alienação na esfera federal, exigindo demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e autorização legislativa, sendo que este último requisito exigível somente quando se tratar de bem imóvel. Vale lembrar que a inobservância destas exigências invalida a alienação. A Lei nº 9.636/1998 exige, ainda, para alienação de bens imóveis da União autorização do Presidente da República.

De acordo com a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, diferentemente dos bens de uso comum e dos bens de uso especial, os bens dominicais “não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Publico, para obtenção de renda” (2005a, p. 579*).*

Segundo o artigo 99, parágrafo único, do Código Civil, aos bens dominicais é dada estrutura de direito privado e, ainda assim, é do interesse geral que se observe cumprida nesses bens a função social esperada da propriedade pública como um todo.

Por essa razão, levantou-se o questionamento a respeito da observância, ou não, do princípio da função social nestes bens sem finalidade específica, uma vez que a eles é aplicado o regime jurídico atinente à propriedade pública em geral, com todas as prerrogativas que lhe são concebidas, e, na prática, o que se observa são bens que deixam muitas vezes a desejar na satisfação do bem comum, sem possuir sequer destinação própria.

3.2 Função social de bens públicos

Aos bens públicos dominicais é aplicado o regime jurídico típico dos bens públicos em geral. Todavia, consoante a disposição do Diploma Civil, eles têm estrutura de direito privado, podendo ser usados, inclusive, pela Administração Pública com a finalidade lucrativa, fazendo parte do comércio.

A Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal diz que: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominiais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Vale lembrar que o Código Civil mencionado na súmula é o Código Civil de 1916.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 977) tem o seguinte entendimento a respeito da matéria:

> É verdade que há entendimento no sentido de que é vedado o usucapião apenas de bens materialmente públicos, assim considerados aqueles em que esteja sendo exercida atividade estatal, e isso porque somente esses estariam cumprindo a função social. Dissentimos, concessa venia, de tal pensamento, e por mais de uma razão: a uma, porque nem a Constituição nem a lei civil distinguem a respeito da função executada nos bens públicos e, a duas, porque o atendimento, ou não, à função social somente pode ser constatada em se tratando de bens privados; bens públicos já presumidamente atendem àquela função por serem assim qualificados.

No entanto, em que pese a posição de alguns doutrinadores no sentido de que o pressuposto da função social é a propriedade privada, pois, para eles, seria pleonasmo falar em função social da propriedade coletiva (GRAU, 1990, p. 244), é inegável a averiguação, na prática, da forma com a qual os bens públicos, especialmente os bens dominicais, têm sido utilizados e o debate a respeito do atendimento ou não da destinação social prevista na Constituição Federal.

Nesse sentido é o entendimento de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 153), para quem o princípio da função social

> informa toda a relação jurídica de propriedade pública ou privada. É certo ter o citado princípio graus de eficácia distintos quando incide sobre uma relação jurídica de propriedade privada e quando incide sobre uma relação jurídica de propriedade pública, o que não significa, no entanto, que a relação jurídica de propriedade pública não sofra a influência, também, do princípio da função social.

Seguindo esse raciocínio, vale lembrar a lição da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005a, p. 588), no sentido de que:

> A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade.

Por essa razão, em tempos em que a função social tem sido tema de grandes debates e alçada ao *status* de direito fundamental constitucionalmente protegido, ressoa o incômodo com os tantos privilégios concedidos aos bens públicos dominicais. Tal inquietação é oriunda do questionamento que se levanta em torno da matéria: proteger de maneira exacerbada aqueles bens que não possuem destinação específica não acabaria por estimular, de uma forma ou de outra, a desídia do administrador? Permitir que tais bens tenham todas as prerrogativas inerentes ao regime jurídico dos bens públicos não resultaria, de certa forma, em favorecer àquele administrador que deixou de tomar as providências cabíveis com relação a estes bens, quando o deveria fazer?

No entanto, é de bom alvitre ressaltar que o escopo deste estudo não é fazer com que os bens dominicais sejam vistos como uma espécie de bem desnecessária. Longe disto. Aqui, se reconhece a importância de tais bens nas mais variadas esferas.

Prova disso é a existência de bens dominicais que possuem uma função importantíssima, como é o caso dos terrenos da marinha, que são faixas de terra de 33 metros de profundidade, contados horizontalmente, a partir da linha do preamar médio de 1831, para o interior das terras banhadas pelo mar – sejam continentais, costeiras ou de ilhas -, ou pelos rios e lagos que sofram a influência das marés, entendendo-se como tal a oscilação periódica em seu nível de águas, em qualquer época do ano, desde que não inferior a 5 centímetros, e decorrentes da ação das marés (MELLO, 1997 apud GASPARINI, 2001, p. 719). Ademais, não há como negar a valiosa função ligada à defesa do território que estes terrenos desempenham.

Entretanto, o debate diz respeito àqueles bens dominicais que o administrador se escusou de dar a destinação devida, fazendo com que os mesmos atendessem ao princípio da função social, comportando-se o agente público com desídia diante de todas as previsões constitucionais que protegem o direito de propriedade e vinculam o exercício de tal direito a uma função social.

Assim, o que se questiona é até onde o regime aplicado a tais bens atua como meio protetivo da função social da propriedade e a partir de quando tal regime passa a se revelar como meio impeditivo do exercício deste princípio, como é o caso da vedação do usucapião a qualquer tipo de bem público, trazida na Constituição de 1988.

Oferecer total proteção aos bens públicos é proteger o interesse público, que é indisponível. Entretanto, talvez não se mostre como a melhor alternativa dar a mesma proteção dos bens públicos comuns e especiais, que cumprem sua função social ao realizarem o fim para o qual foram destinados, aos bens dominicais, que, além de não terem finalidade própria, tem estrutura de direito privado, consoante a redação do Código Civil, artigo 99, parágrafo único.

Segue essa raciocínio a lição de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 153), no sentido de que:

> não há interesse público, genérico ou específico, que justifique a insubmissão da classe de bens dominicais a todos os efeitos do princípio da função social, diante da semelhança que eles guardam com os bens privados. O qualificativo público, no caso dos bens dominicais, não produz a conseqüência de os subtrair dos efeitos da posse prolongada, pois o público, decorrente da qualidade ostentada pelo titular, não traduz interesse, passível de ser protegido, superior ou melhor do que o interesse comportado pelo princípio da função social da propriedade.

Ora, ao que parece o regime jurídico diferenciado dos bens públicos visa dar proteção a um interesse maior, qual seja, o interesse público. Assim, se os bem dominicais não são voltados a um fim próprio, fica difícil falar em interesse público e, como conseqüência, em atendimento a uma função social. Bom exemplo para ilustrar estes fatos é o das terras devolutas, ou seja, as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público (DI PIETRO, 2005a, p. 626).

Todo este debate diz respeito ao fato dos bens ditos dominicais não possuírem finalidade pública específica e receberem o tratamento dos bens que têm tal finalidade (bens comuns e bens especiais), logo:

> Os bens dominicais são bens não afetados a um destino comum ou especial. Eles configuram objeto de um direito real de propriedade,

> como os bens de propriedade dos particulares. O que os diferencia dos bens de propriedade particular é apenas o titular que, no caso dos bens dominicais, é o Poder Público. Estes bens, como dito, não estão destinados a atender qualquer fim comum ou específico público que os imunize da incidência do princípio da função social contido na Constituição e os subtraia dos efeitos da posse prolongada exercida por outro (ROCHA, 2005, p. 152).

Destarte, o particular, caso exerça seu domínio com descuido, mesmo tendo adquirido o direito à propriedade a duras custas, pode ver este mesmo direito ser usurpado por outrem, que faça esta propriedade cumprir melhor a sua função social. No entanto, o Poder Público, acaso não proporcione o exercício da função social aos bens que estão sob seu domínio, fere não só a este princípio, mas também ao interesse público, que espera sempre por medidas que satisfaçam ao bem comum.

Ademais, resta de difícil entendimento o fato de, mesmo agindo nestas circunstâncias, não serem penalizados os entes públicos, em face de seu descaso com aquilo que é do povo, ao não programarem políticas que realmente efetivem a função social da propriedade pública.

Solução para a questão talvez seja a sugerida por Sílvio Luís Ferreira da Rocha:

> Enquanto o princípio, a função social da propriedade é princípio-garantia (art. 5º, XXIII) e princípio político conformador da organização econômico social do Estado (arts. 170, III, 182, § 2º e 186) e como tal fornece diretrizes de interpretação das outras normas constitucionais. Assim, as regras constitucionais que proíbem o usucapião de bens públicos (art. 183, § 3º, e 191, parágrafo único da Constituição Federal) devem ser interpretadas e compreendidas à luz do princípio da função social da propriedade, que, como visto, informa, também, a propriedade pública (2005, p. 151).

Assim, os artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único da Constituição Federal deveriam receber interpretação conforme a Constituição e de acordo com o princípio da função social da propriedade, com o fim de fornecer uma leitura combinada e sistemática dos dispositivos constitucionais.

4 O CASO DO MUNICÍPIO DE PALMAS – TO

4.1 O município de Palmas – TO

Inicialmente, insta tecer algumas considerações acerca da cidade de Palmas – TO. Assim, a Constituição de 1988 criou o estado do Tocantins. Com isso, em 20 de maio de 1989, é lançada a pedra fundamental da nova capital.

Através da Lei nº 070, de 26 de julho de 1989, revogada pela Lei nº 106, de 19 de dezembro de 1989, é criado o município de Palmas – TO. A instalação definitiva da nova capital foi no dia 1º de janeiro de 1990, quando os poderes constituídos foram transferidos da capital provisória, Miracema, para o plano diretor de Palmas. A área em que se localizava a nova capital foi predominantemente matriculada, no Cartório de Registro de Imóveis local, em nome do Estado do Tocantins, cabendo a organização fundiária, inicialmente, à CODETINS - Companhia de Desenvolvimento de Estado do Tocantins, criada pela Lei Estadual nº 006, de 23 de janeiro de 1989, e outras entidades que a sucederam, como se verá adiante, sendo que o § 2º da Lei nº 759, de 31 de maio de 1995, determinava que caberia à CODETINS tomar as providências necessárias para a transferência das áreas de afetação tipicamente municipais para o município de Palmas.

Conta a história que o nome para a nova capital foi escolhido em homenagem à Comarca de São João da Palma, sede do primeiro movimento separativista da região, instalada em 1809.

Hoje, a capital tocantinense conta com 18 anos e, de acordo com o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE/2007[2], uma população de 179.707 (cento e setenta e nove mil e setecentos e sete) habitantes.

Assim, o constante crescimento pelo qual Palmas vem passando, desde a sua criação, enseja a criação de loteamentos para atenderem o contínuo fluxo migratório recebido pela capital. No concernente às áreas em se situam estes loteamentos, vale ressaltar que a situação fundiária na Capital enfrenta características muito próprias, destacando-se o fato de ser do domínio estadual a maioria das áreas públicas, e não do município, como se esperava que fosse.

---

[2] Números colhidos no sítio do IBGE.

Destarte, feitas as devidas considerações sobre a cidade de Palmas - TO, já cabe adentrar nas políticas públicas que visam incrementar o setor habitacional da capital tocantinense.

4.2 O conceito de loteamento

A Constituição Federal, ao tratar da política urbana, determina:

> 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.
> ...
> § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Comentando esse dispositivo, é possível afirmar que a função social da propriedade urbana repousa em um pressuposto de primordial importância, qual seja: o de que a atividade urbanística constitui uma função pública da Administração, que, em conseqüência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, implicando, nisso, a iniciativa e os direitos patrimoniais dos particulares (COLLADO, 1979, p. 137 apud SILVA, 2006b, p. 739).

O Estatuto da Cidade, que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes da política urbana no país, dispõe no seu artigo 2º: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Estabelece, ainda, o mesmo diploma, no artigo 39, que:

> A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Sobre a matéria, vale lembrar a Lei Nacional nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que traz as disposições sobre o parcelamento do solo urbano. Parcelamento do solo urbano é o processo urbanístico de divisão ou redivisão de gleba, compreendendo o loteamento e o desmembramento (CASTRO, 2001, p. 418).

Lembra Wagner Rodolfo Faria Nogueira (2003) que os parcelamentos do solo, sob as formas de loteamento e desmembramento, são operações realizadas em áreas urbanas ou de expansão urbana, sendo estas divisões implantadas segundo projeto aprovado pelo Município, ou pelo Distrito Federal, conforme o caso.

O artigo 2º, § 1º desta lei traz a definição que mais interessa aqui, qual seja, a definição de loteamento. Nesse sentido, “considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Para o eterno mestre Hely Lopes Meirelles (2000, p. 129), “loteamento urbano é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes) com abertura de vias e logradouros públicos, na forma da legislação pertinente”, qual seja, a citada lei nº 6.766/1979, que foi parcialmente modificada pela lei nº 9.785, de 29 de janeiro 1999, a qual reforçou a competência do município na definição dos requisitos básicos do loteamento.

Por fim, conclui Hely Lopes (2000, p. 129) diferenciando loteamento de desmembramento, ensina ele:

> O loteamento e o desmembramento constituem modalidades de parcelamento do solo, mas apresentam características diversas: o loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas espaços livres ao município e a alienação dos lotes aos interessados; o desmembramento é apenas a repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação etc) como por imposição judicial (arrematação, partilha etc), ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público.

Superada a questão do conceito de loteamento para a legislação pertinente e para a doutrina, insta adentrar nas peculiaridades que envolvem o caso do Município de Palmas – TO. Aqui, foi feita a opção de analisar duas realidades com características bastante diferenciadas. Primeiramente, serão objeto de estudo os bens públicos usados nos loteamentos implementados na capital tocantinense pelo Poder Público. Em seguida, a temática versará sobre aqueles bens públicos destinados ao Projeto Orla, abordando a criação e a estrutura deste projeto.

4.3 Os loteamentos implementados pelo Poder Público

O artigo 53-A da Lei nº 6.766/1979 considera de interesse público o parcelamento vinculado a “planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos”.

Ora, levando-se em conta que a situação existente em Palmas é bastante peculiar, para falar da sua situação fundiária não há como deixar de tecer algumas explicações acerca dos órgãos que foram criados para gerir o patrimônio do Estado, de maneira a proporcionar uma visão mais abrangente do quadro imobiliário.

Desse modo, a CODETINS - Companhia de Desenvolvimento de Estado do Tocantins foi criada pela Lei Estadual nº 006, de 23 de janeiro de 1989, de acordo com o que já foi mencionado. O Decreto nº 021, de 02 de março de 1995, outorgou a citada Companhia poderes para a gestão do patrimônio do Estado, no Município de Palmas – TO, nas áreas urbana, suburbana e de expansão urbana, consoante o artigo 1º do referido Decreto. A Lei nº 220, de 12 de dezembro de 1990, também autorizava à CODETINS a vender ou doar lotes em favor de famílias carentes.

A Lei nº 830, de 03 de maio de 1996, criou a Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – AD–Tocantins, com o fim de induzir e estimular as atividades voltadas para o desenvolvimento sustentável do Estado. Ocorre que, em 28 de fevereiro de 1997, foi aprovada a Lei nº 895, que autorizava o Poder Executivo a extinguir a chamada CODETINS.

Em 06 de junho de 2001, foi instituída a Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins que, de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 1.303/2001, (que atribuiu as competências desta Agência), excluiu as competências da AD-Tocantins estipuladas no Decreto como pertencentes à Agência de Habitação.

Finalmente, a Lei nº 1.756, de 02 de janeiro de 2007, e a Lei nº 1.757, de 02 de janeiro de 2007, extinguiram, respectivamente, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – AD-Tocantins e a Agência de Habitação de Desenvolvimento Urbano.

Aqui é o ponto onde se queria chegar, o Decreto nº 2.915, de 02 de janeiro de 2007, criou o Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, que

reúne as competências destas duas últimas extintas. Portanto, hoje, quem cria e executa as políticas habitacionais urbanas pelo Estado do Tocantins, mormente na cidade de Palmas – TO (que é o caso que interessa para este estudo), é esta Secretaria.

Contrariando a disposição do mencionado artigo 53-A da Lei nº 6.766/1979, é possível observar que os loteamentos, em Palmas, são fomentados, em sua maioria, pelo Poder Público Estadual, e não pela Prefeitura[3].

Prova disso, é o Programa Construindo Juntos, autorizado pela Lei nº 1.659, de 15 de fevereiro de 2006, em que o Governo do Estado foi quem doou, através do Decreto nº 2.691, de 03 de março de 2006, os lotes urbanos residenciais da Quadra Arse 132 às pessoas inscritas no Programa.

Outro bom exemplo é o Programa "habitação para todos nós", implantado pela Lei nº 1.600, de 19 de agosto de 2005, onde o Poder Público Estadual em conjunto com a Caixa Econômica e Prefeitura Municipal, incrementam a política habitacional, sendo que a maior parte dos recursos para construção das moradias vem do Fundo Curador do FGTS/CAIXA e o Estado viabiliza, em contrapartida, com a doação do terreno, e mais uma vez tal doação não coube à Prefeitura, como prevê artigo 53-A em epígrafe.

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria da Habitação[4], no Setor Taquari, por exemplo, 400 (quatrocentas) famílias foram beneficiadas com lote e, em alguns casos, com o lote e com a casa já construída, através desse último programa.

Aproveitando o ensejo, os loteamentos realizados no Setor Taquari pelo Poder Público Estadual serão aqui avaliados sob a ótica do tema proposto. O Setor Taquari ou Jardim Taquari, localizado na periferia da região Sul de Palmas, tem em sua estrutura uma significativa quantidade de quadras que tiveram seus lotes doados com a fim de implementar a política habitacional. Aqui, é importante ressaltar as quadras T-20, T-21, T-22, T-23, T-30, T-31, T-32, T-33 e T-42, em que o loteamento foi autorizado por meio da Lei nº 1.685, de 15 de maio de 2006, e os lotes foram doados através do Decreto 2.749, de 16 de maio de 2006. A Secretaria

[3] Conforme informação obtida na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado, a Prefeitura, pelo fato de não possuir uma quantidade significativa de lotes na Capital, tem, na maioria das vezes, se limitado a participar, juntamente com o Estado, de alguns do projetos desenvolvidos.
[4] Dado fornecido pelo sítio oficial da Secretaria da Habitação.

Estadual da Habitação[5] informa que já foram doados 3.181 (três mil cento e oitenta e um) lotes só neste setor para as famílias de baixa renda.

Todavia, insta dizer que em nenhum dos órgãos públicos foi possível averiguar se os lotes doados eram afetados a esse fim, ou seja, se eles realmente tinham como destinação o loteamento para famílias de baixa renda, ou se estas doações são feitas à revelia do que estabelece o Plano Diretor para aquela área, ou, ainda, se estes lotes tratavam-se apenas de bens públicos dominicais, não possuindo qualquer destinação específica.

Ora, ao que parece, mesmo que a destinação dada aos lotes daquela região fosse diferente, ainda assim não seria possível falar em cumprimento da função social? Então, cabe a reflexão se, mesmo nos casos em que, possivelmente, o Plano Diretor não é cumprido, tais loteamentos atendem ou não a função social, tendo em vista o direito constitucional à moradia (artigo 6º).

Questão interessante a respeito destes bens destinados à implantação dos referidos loteamentos é a que diz respeito à localização destes terrenos. Em Palmas, como na maioria das cidades, a área destinada aos programas habitacionais situa-se em região bastante distante do centro comercial e administrativo da cidade, havendo até mesmo uma dificuldade de acesso por meio dos transportes coletivos urbanos. Muitas explicações para essa escolha de lotes tão distantes podem ser fornecidas, mas, talvez, a que se mostre mais verdadeira, principalmente para o caso de Palmas, seja aquela referente ao custo benefício de se promover loteamentos que atendam aos programas habitacionais em terrenos mais desvalorizados e, nos lotes centrais, consequentemente mais valorizados, seja feita a comercialização, através da venda destes lotes, proporcionando, inclusive, uma obtenção de renda considerável para o Estado.

Prosseguindo no estudo destes loteamentos, foi verificado que a Lei nº 397, de 18 de maio de 1992, autoriza a alienação de lotes urbanos residenciais em Palmas, sob condições especiais, às famílias mais pobres, aqui consideradas aquelas cuja renda não ultrapasse 05 (cinco) salários mínimos (artigo 1º, § 1º). Vale lembrar o que ela diz a respeito da finalidade social:

> Art. 2º - A alienação autorizada por esta Lei, tem por finalidade social proporcionar aos beneficiários o direito de habitação, e será gravada

[5] Informação trazida também através do sítio da Secretaria da Habitação.

> por cláusula de inalienabilidade durante dez anos, sob pena de reversão do imóvel ao patrimônio público estadual.
> § 1º - O benefício desta Lei não será concedido mais de uma vez à mesma família, nela compreendidos os pais e seus filhos comuns, solteiros.
> § 2º - O desvio da finalidade do imóvel ensejará a resolução de pleno direito do ajuste.

Logo, a finalidade é o direito de habitação e o seu descumprimento ocasionará a resolução do ajuste. Assim, desrespeitada a função social a qual o bem foi destinado, o lote acaba sendo revertido ao patrimônio estadual e o negócio é desfeito. Com a finalidade de garantir a observância deste fim social, tais lotes ficam gravados com cláusula de inalienabilidade pelo período de 10 (dez) anos.

Uma característica de grande importância na realidade dos loteamentos implementados diretamente pela Administração é que eles são voltados à implementação dos programas habitacionais. Por essa razão, a idéia de loteamento fica intimamente ligada à idéia de família carente, uma vez que os citados programas habitacionais visam satisfazer o direito à moradia, previsto no artigo 6º da Carta Magna.

Nesse sentido, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano editou a Instrução Normativa nº 01, de 10 de fevereiro de 2005, com a finalidade de estabelecer os critérios para o cadastramento de famílias carentes. Alguns critérios merecem destaque do rol do artigo 2º desta Instrução, que dispões da seguinte maneira:

> Art. 2º - Fixar critérios para cadastramento de famílias junto a Programa de Habitação, para adquirir imóvel:
> I – não possuir ou não haver possuído imóvel;
> II – possuir renda familiar bruta inferior ou igual a três salários mínimos ou renda inferior ou igual a R$ 90,00 (noventa reais) por depedente;
> III – integrara família com mais de dois membros, exceto idosos ou deficientes físicos;
> IV – a inscrição para participar de programas habitacionais deverá ser feita para as pessoas que residem no município há mais de 03 anos, onde será aplicado o programa, comprovando a residência através do Domicílio Eleitoral;
> V – o cadastramento só poderá ser feito por um dos parceiros da união conjugal, mesmo a união não oficial, devendo ser, preferencialmente, beneficiário do direito de propriedade a companheira da união conjugal.

> Parágrafo único: Serão excluídas dos processos habitacionais do Estado do Tocantins famílias que comprovadamente invadiram terras públicas ou particulares[6].

O inciso I fala que a família não pode possuir ou sequer ter possuído imóvel. Contudo, parece que este inciso não enfrentou muito bem uma questão talvez bastante vivenciada por todos aqueles que residem na Capital, qual seja, o fato de ter vindo de outros lugares. Assim, ter possuído imóvel, quem sabe em tempo remotos, antes de morar em Palmas – TO, pode ser um fator impeditivo na inscrição como família carente? Ora, não seria de bom alvitre que o fato de ter possuído imóvel, principalmente se tiver sido fora da Capital, configurasse como meio de vedar a participação em tais programas, devendo ser a questão melhor avaliada pelo órgão competente.

Outro aspecto que merece ser levantado é a má redação do inciso III, que pode levar a duas interpretações antagônicas: tanto pode ser entendido que os idosos e os deficientes físicos foram excluídos da contagem como membros da família, quanto é possível interpretar que para estes (idosos e deficientes físicos) não há exigência de integrarem família com mais de dois membros. Assim, fica a dúvida sobre qual era a real intenção da ressalva deste inciso.

Uma característica interessante é aquela prevista no inciso IV, exigindo no mínimo 03 (três) anos de residência da família no município onde será aplicado o programa, evitando que especuladores sejam beneficiados no lugar das famílias que realmente precisam destes lotes.

Questão importante é o direito preferencial das companheiras da união conjugal ao cadastramento, previsto no inciso V, protegendo aquelas que, via de regra, costumam ter a guarda dos filhos. Por fim, o parágrafo único exclui as famílias que, comprovadamente, tenham invadido terras públicas ou particulares. Percebe-se que a intenção deste parágrafo é desprestigiar aqueles que usam de meio ilícitos de acesso à propriedade, dando tratamento igual tanto às terras públicas, quanto às terras de propriedade privada.

Finalmente, com o fim de possibilitar um melhor entendimento da atual situação dos loteamentos implementados, através de programas habitacionais, pela Administração Pública Estadual, segue uma tabela com as informações e

---

[6] A Instrução Normativa está disponível na sede da Secretaria de Habitação.

esclarecimentos pertinentes, ambos obtidos no órgão atualmente responsável pela política fundiária urbana no Estado, ou seja, a Secretaria Estadual da Habitação[7]:

LOTES, CONSTRUÇÃO DE CASA OU REFORMA	
Programa	Famílias beneficiadas
Programa “habitação para todos nós” – convênio Governo do Estado e Caixa Econômica	15.265
Programa “habitação para todos nós” – convênio Prefeitura Municipal e Caixa Econômica, com participação da Sec. Estadual de Habitação	2.203
Habitação de interesse social: Ministério das cidades e Governo do Estado	93
Programa morar melhor: Governo do Estado e Caixa Econômica	1.388
TOTAL:	18.949

A análise desta tabela exige algumas considerações. Primeiramente, insta informar que estes números dizem respeito ao período compreendido entre o ano de 2003 e o primeiro semestre de 2007. Ademais, todos estes dados são referentes a programas implantados na cidade de Palmas – TO.

Também cabe explicar que o Programa “morar melhor” é possibilitado pelo Programa Habitação de Interesse Social, que funciona através de uma parceria com o Ministério das Cidades.

No que tange aos loteamentos em si, cumpre destacar que grande parte desses programas habitacionais são realizados por meio da doação de lotes, conforme informação da Assessoria Jurídica da Secretaria Estadual da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Todavia, a Diretoria Fundiária, a quem cabe oferecer com

[7] Dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Habitação de Desenvolvimento Urbano, através da Assessora Jurídica, a Dra. Denise Sucena Pires, no dia 17 de outubro de 2007.

precisão quantos lotes foram repassados em cada programa, não tornou possível a disposição destes dados.

4.4 O Projeto Orla

O Projeto Orla[8] foi instituído através da Lei nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000, com o fim de agilizar o processo de urbanização de Palmas, disciplinando, promovendo e executando a ocupação e o uso do solo adequado nas áreas às margens do lago. Tal projeto constitui uma Parceria Público Privada. Dessa maneira, a Orla Participações e Investimentos S/A, ou Orla S/A, criada em 05 de janeiro de 2001, é a pessoa jurídica de direito privado, constituindo uma sociedade por ações, que tem como meta executar as políticas de desenvolvimento no Projeto Orla, viabilizando a sua implantação. Constituem a Orla S/A 26 (vinte e seis) acionistas, sendo um estatal (inicialmente a AD – Tocantins e, posteriormente, Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano), o SINDUSCON – TO (Sindicato das Empresas da Construção Civil) e mais 24 (vinte e quatro) empresas privadas do ramo da construção civil. Assim, a Orla S/A comercializa imóveis de propriedade do Estado, por meio de licitação pública.

O Conselho de Administração da Orla S/A é composto por 07 (sete) acionistas, sendo que um é o ente estatal, que tem poder de veto em todas e quaisquer decisões; outro acionista é o SINDUSCON – TO e os outros 05 (cinco) membros são eleitos pelos demais acionistas[9].

Nesse sentido, a Lei nº 1.199, de 19 de dezembro de 2000, autoriza a AD – Tocantins a participar do capital social da Orla Participações e Investimentos S/A, com a titularidade de até 6% (seis por cento), tal como preleciona o artigo 3º deste diploma. Já o artigo 2º, autoriza expressamente a delegação de poderes pela AD – Tocantins para comercialização de terrenos integrantes do Projeto Orla. Finalmente, o artigo 4º desta lei merece destaque, tendo em vista o tema aqui proposto:

> Art. 4º. O Estatuto Social da Sociedade Orla Participações e Investimentos S.A. deverá mencionar, com precisão e clareza:
> I - o valor inicial do capital social não inferior a R$ 10.000.000,00;

[8] Insta ressaltar que todas as informações acerca da criação do Projeto Orla são oriundas do sítio oficial deste projeto.
[9] Informação fornecida pelo Presidente da Orla S/A, no dia 24 de outubro de 2007.

> II - o poder de veto da AD-TOCANTINS às decisões relacionadas ao Projeto Orla, de forma a assegurar-lhe as características fixadas no Plano Diretor.

Assim, o poder de veto conferido ao ente estatal tem o fim precípuo de assegurar a função social dos lotes alienados através da Orla S/A, respeitando a destinação definida pelo Plano Diretor.

A já mencionada Lei nº 1.128/2000 institui a área de abrangência do Projeto Orla:

> Art. 1º. Fica instituído o Projeto Orla destinado a promover e disciplinar a ocupação e o uso do solo nas áreas das margens do Lago de Palmas, integrantes dos Municípios de Lajeado, Miracema do Tocantins, Palmas, Porto Nacional, Brejinho de Nazaré e Ipueiras, de forma a assegurar a conservação dos ecossistemas locais, a harmonia social e a melhoria da qualidade de vida da população.
> § 1º. O lago denominado neste artigo é o formado pelo represamento do Rio Tocantins na barragem da usina hidrelétrica que passa a chamar-se UHE Luís Eduardo Magalhães.
> § 2º. O Poder Executivo poderá promover a desapropriação, amigável ou não, dos imóveis localizados na faixa marginal do Lago de Palmas, na conformidade do projeto instituído neste artigo.
> § 3º. O Projeto Orla poderá utilizar terras não desapropriadas, provenientes da adesão dos respectivos proprietários, nas condições previstas em regulamento.
> Art. 3º. O Poder Executivo fica autorizado a alienar os imóveis do patrimônio do Estado, localizados na área do Projeto Orla.
> Art. 4º. O Poder Executivo promoverá o microparcelamento de lotes e projeções, a infra-estrutura e a alienação dos imóveis, na forma do artigo precedente, inclusive os incorporados via desapropriação, através de um plano imobiliário, lançado, por concessão, nacional e internacionalmente.
> § 1º. As obras infra-estruturais mencionadas neste artigo, compreendendo pavimentação, instalação de redes de esgoto, distribuição de água e energia elétrica, poderão ser executadas pelo Poder Público, mediante ressarcimento.
> § 2º. O plano imobiliário conterá a previsão de reserva de áreas para logradouros públicos e de uso do poder público, moradias populares, paisagismo, ajardinamento, arborização e proteção ambiental.

Já a Lei nº 1.363, de 31 de dezembro de 2002, dispõe sobre a destinação do capital da Orla S/A. Determina esse diploma legal:

> Art. 1º. É o Poder Executivo autorizado a transferir como aporte em aumento de capital da Sociedade Orla Participações e Investimentos S.A. os bens imóveis do domínio patrimonial do Estado constituídos de terrenos urbanos e rurais localizados nos Municípios de Lajeado, Miracema do Tocantins, Palmas, Porto Nacional, Brejinho de Nazaré e Ipueiras.

> Art. 2º. Do resultado da alienação dos imóveis referidos nesta Lei destinam-se:
> I - 40% à implantação, projetos e lançamento de loteamentos;
> II - 30% ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Estado;
> III - 25% ao Valor da Terra Nua;
> IV - 5% ao Fundo de Moradia Popular.

Assim, é possível destacar que com a criação do Projeto Orla, em fevereiro de 2000, a venda dos lotes que compunham o Projeto e eram de propriedade do Estado coube, inicialmente, ao Poder Executivo. Com o advento da Lei 1.363/2002 foi autorizada a transferência dos bens imóveis do domínio patrimonial do Estado, constituindo terrenos urbanos e rurais, como aporte de capitais da Sociedade Orla Participações e Investimentos S/A.

Do total obtido através da alienação dos imóveis, 40% (quarenta por cento) é destinado à Orla S/A. Os 60% (sessenta por cento) restantes são rateados da seguinte maneira[10]: 30% (trinta por cento) destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Estado, que visa à infra-estrutura das quadras do Projeto Orla e às ações de mitigação e conservação ambiental; 25% (vinte e cinco por cento) ao Valor da Terra Nua, que seriam os investimentos em ações de promoção social, através de infra-estrutura em quadras populares; 5% (cinco por cento) para o Fundo de Moradia Popular, destinado ao financiamento de moradias populares.

Aqui, vale evidenciar a política usada na comercialização dos lotes, segundo o Diretor Financeiro da Orla S/A, o Sr. Jarbas Ferreira da Costa[11], sempre que é realizada uma licitação de lotes em quadras mais valorizadas, ocorre, paralelamente, uma licitação de lotes em quadras mais populares, com o intuito de que os valores arrecadados na venda dos lotes mais caros venham a subsidiar a implementação da infra-estrutura básica da quadra mais popular. É o que eles denominam Subsídio Cruzado. Vencida a questão da criação e do funcionamento do Projeto Orla e da Orla S/A, algumas considerações sobre a estrutura que dá amparo jurídico ao feito devem ser feitas.

Conforme já foi explicitado, a lei que instituiu o Projeto Orla é de 1º de fevereiro de 2000 (Lei nº 1.128) e a lei que autorizou a delegação de poderes para a comercialização dos terrenos integrantes do Projeto é a Lei nº 1.199/2000. Nesse sentido, é o Contrato nº 058, assinado no ano de 2001, firmado entre o Estado do

---

[10] A destinação dada a cada fundo advém do sítio da Secretaria da Habitação.

Tocantins e a Orla S/A, autorizando a venda de lotes do Estado através deste particular.

Destarte, insta informar que não foi possível ingressar no conteúdo deste contrato nem junto à Orla S/A, nem junto a Secretaria de Habitação do Estado do Tocantins, uma vez que em ambas foi informado que acesso a este contrato é restrito. Logo, questiona-se onde fica o princípio da publicidade, previsto na Constituição Federal no artigo 37, *caput*, que determina que os atos da Administração Pública devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados.

Uma reflexão muito importante a ser levantada é a atinente à espécie de contrato administrativo que ampara tal parceria entre o Estado do Tocantins e este ente privado que é a Orla S/A.

Conforme informação obtida no sítio do Projeto Orla e, posteriormente, confirmada pelo Presidente da Orla Participações e Investimentos S/A, o Sr. Silvio Curado Fróes[12], o vínculo existente entre o Estado do Tocantins e a Orla Participações e Investimentos S/A constitui uma parceria pública privada, ou PPP.

A parceria público privada foi instituída pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para designar duas modalidades, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

> A concessão patrocinada, pelo próprio conceito legal contido no artigo 2º, § 1º, da Lei nº 11.079, é modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública de que trata a Lei nº 8.987, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa, conforme conceito contido no artigo 2º, § 2º, é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolve a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (DI PIETRO, 2005b, p. 81-82)**.**

Todavia o que ninguém conseguiu explicar é como o Projeto Orla pode ser uma parceria público privada se na época em que foi instituído, com a Lei nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000, não havia previsão no ordenamento jurídico brasileiro para tal tipo de parceria com a Administração Pública.

Quando o Presidente da Orla S/A foi perguntado a respeito dessa questão, informou que o Estado do Tocantins já vinha realizando parcerias público

---

[11] Informação fornecida na sede da Orla S/A, no dia 17 de outubro de 2007.

privadas há muito tempo, e citou o exemplo da Celtins. Todavia, é de notório conhecimento que neste caso há uma concessão de serviço público, prevista na Lei nº Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e não uma parceria público privada – PPP como queria exemplificar o Sr. Silvio Curado Fróes[13], Presidente da Orla S/A. Logo, a dúvida persiste.

A Orla Participações e Investimentos S/A aliena os lotes do domínio do Estado através de procedimento licitatório, previsto no artigo 17 da Lei nº 8.666/1993[14]. Dispõe esse artigo no seguinte sentido:

> Art. 17 A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
>
> I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência.

O artigo 18 complementa esse dispositivo dizendo que, no caso da "concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação".

O nobre administrativista Marçal Justen Filho (2005, p. 174) ao comentar esses dispositivos esclarece:

> O inc. I determina que a alienação de imóveis, como regra geral, far-se-á através de concorrência. Já o artigo 18 determina que a fase de habilitação, na alienação de imóveis, limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5º da avaliação. Quando determina que a alienação seja feita pela via da concorrência, pretende que sejam observadas duas regras básicas. A primeira envolve as formas e os prazos de divulgação. Como se trata de concorrência, deverá ocorrer publicação do edital pela imprensa, com observância de prazo de 30 dias. A segunda refere-se à possibilidade de participação de qualquer interessado, assegurada na concorrência (em termos mais amplos do que se passa em convites e tomadas de preços).

Ocorre que a concorrência pressupõe uma fase preliminar e autônoma, destinada ao exame da habilitação do interessado. No caso da alienação, essa fase de alienação seria um despropósito, pelos motivos acima enunciados. Por isso, foi

---

[12] Informação obtida no dia 24 de outubro de 2007, na sede da Orla S/A.
[13] Informações colhidas no dia 24 de outubro de 2007, na sede da Orla S/A.
[14] Essa afirmação foi confirmada com o Presidente da Orla S/A.

necessário editar o art. 18, dispensando o cumprimento de formalidades inerentes à concorrência.

Assim, aquele que tiver interesse nos lotes alienados através da Orla S/A, deve fazer a escolha do imóvel de seu interesse na relação da lista dos que estão disponíveis, preencher o formulário/proposta e efetuar o depósito da caução no valor equivalente a 5% (cinco por cento) sobre o preço mínimo do imóvel[15].

Vale destacar que estes lotes muitas vezes são alienados com preços altos, em alguns casos bem mais significativos do que os preços em que são comercializados lotes em outras quadras. O valor especulativo destes terrenos gira quase sempre em torno da localização dos mesmos, ou seja, o fato destes lotes estarem situados próximos ao lago formado pela Usina Hidroelétrica Luís Eduardo Magalhães faz com que o valor de mercado deles fique mais elevado se comparado com os lotes de outras quadras.

Para justificar o preço mais alto destes terrenos, a Orla S/A, além de citar o argumento da localização dos lotes, conforme fora mencionado, ainda afirma que o preço destes lotes é compensado no valor cobrado bem mais acessível nos lotes licitados nas quadras mais carentes, aquelas em que o Projeto Orla realiza o Subsídio Cruzado, citado anteriormente. Logo, os terrenos nas quadras mais privilegiadas possuem preços mais altos com a intenção de ajudar na alienação dos lotes e na infra-estrutura das quadras mais periféricas[16].

Entretanto, o que mais de destaca na política do Projeto Orla é, sem dúvida alguma, os altos preços que são cobrados por cada lote. Prova disso, é o elevado índice de inadimplência presente na alienação através da Orla S/A. Segundo dados fornecidos pela própria Orla S/A[17], dos 3.000 (três mil) lotes já alienados e que deveriam estar quitados, somente 988 (novecentos e oitenta e oito) encontram-se pagos. Assim, a expectativa para o ano de 2012, que seria de R$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais), de acordo com a estimativa da empresa, não será nem de perto alcançada.

Sendo assim, resta indagar se, mesmo que tais lotes atendam a destinação para a qual foram afetados, não seria ousado demais falar em cumprimento da função social, tendo em vista a grande especulação em torno das

---

[15] Informações disponíveis na *internet*, através da sítio oficial do Projeto Orla.
[16] Todas estas informações foram disponibilizadas pela Orla S/A, por meio de seu Presidente e por seu Diretor Financeiro, nos dias 24 de outubro de 2007 e 17 de outubro de 2007, respectivamente.
[17] Dados fornecidos na sede da Orla S/A, no dia 24 de outubro de 2007, pela Presidência.

suas alienações, presente na cobrança de valores que somente menos de um terço daqueles que se propõem a pagar conseguem honrar? Parece que o elevado número de inadimplência fala por si.

Nesse sentido, é salutar a lição Angel M. Lopez y Lopez (1988 *apud* ROCHA, 2005, p. 123 - 124) que entende caber a exigência dos entes públicos que acomodem a utilização de seus bens de domínio privado aos parâmetros da função social, mormente quando, através do exercício do direito de propriedade dos bem patrimoniais o ente público desempenhe uma atividade pura e exclusiva de obtenção de rendas.

Finalmente, é possível inferir que as primeiras licitações realizadas pela Orla S/A, através deste Projeto, foram no ano de 2001[18]. Desde então, um total de 06 (seis) quadras já foram disponibilizadas para a alienação. Assim, segue uma tabela com os dados acerca de quais são essas quadras, a quantidade de lotes residenciais, comerciais e multifamiliares em cada quadra e, por fim, uma estimativa do percentual já habitado:

QUADRA	LOTES	PORCENTAGEM
ARSO 22	Residenciais: 256	50%
	Comerciais: 46	
	Multifamiliares: 10	
ARSO 54	Residenciais: 250	10 a 15%
	Comerciais: 28	
	Multifamiliares: 10	
ARSE 121	Residenciais: 522	80 a 90%
	Comerciais: 16	
	Multifamiliares: 10	
ORLA 14	Residenciais: 203	menos de 10%
	Misto: 201	
ARSE 141	Residenciais: 312	15 a 20%
	Comerciais: 72	
	Multifamiliares: 03	

[18] Todos os dados apresentados aqui foram fornecidos mui generosamente pelo Sr. Silvio Curado Fróes, Presidente da Orla S/A, no dia 25 de outubro de 2007.

ARSE 142	Residenciais: 380	15 a 20%
	Comerciais: 84	
	Multifamiliares: 04	

A respeito dos dados apresentados na tabela, algumas considerações devem ser tecidas. A primeira, e talvez a mais importante, diz respeito à porcentagem já habitada em cada quadra. Insta explicar que este percentual não é referente a quantidade de lotes vendidos, mas sim àqueles que foram vendidos e já se encontram ocupados, seja pelo proprietário, seja por terceiro.

No que tange à quadra Orla 14, os lotes designados como mistos são aqueles multifamiliar e comercial ao mesmo tempo. Com relação às quadras destinadas à Orla S/A, vale lembrar que as quadras Arse 151 e Arse 152 também foram repassadas, mas estão *sub iudice* (sob o juiz).

Por fim, é bom explicar que, se um lote é apresentado a licitação e ninguém apresenta proposta, ele volta a ser objeto de procedimento licitatório e continua a aguardar interessados em sua compra. Ademais, hoje a Orla S/A está realizando a sua 19ª licitação.

Visando encerrar a análise de todo o quadro apresentado, após o estudo do Projeto Orla, com os números atinentes a ele, e da realidade dos loteamentos implantados diretamente pelo Poder Público em Palmas – TO, torna-se oportuno traçar um quadro comparativo entre os valores dos terrenos alienados pela Orla S/A e o preço daqueles bens vendidos às famílias carentes por meio dos programas realizados pela Secretaria da Habitação do Estado do Tocantins.

Dessa maneira, enquanto os lotes vendidos às famílias de baixa renda no Setor Taquari, para fins de política habitacional, são comercializados pelo seu valor venal, com base na planta de valores genéricos da Prefeitura de Palmas, ao preço de R$ 2,06/m²[19] (dois reais e seis centavos por metro quadrado); no Projeto Orla, através da atual Licitação nº 019, o valor do metro quadrado do lote mais barato é de R$ 80,12/m²[20] (oitenta reais e doze centavos por metro quadrado). Assim, o valor dos lotes comercializados pela Orla S/A é quase quarenta vezes superior ao valor dos terrenos alienados às famílias de baixa renda no Setor Taquari

[19] Número fornecido pela Coordenadoria de Assentamentos Precários da Secretaria Estadual de Habitação, no dia 06 de novembro de 2007.
[20] Número fornecido pelas atendentes da Orla S/A, no dia 06 de novembro de 2007.

para implantação das políticas habitacionais, por exemplo, demonstrando a diferença discrepante existente entre as duas realidades.

CONCLUSÃO

Através de todo o estudo realizado, foi possível comprovar que não seria compatível com as idéias trazidas pela Constituição Federal de 1988 a justificativa de que o fato de um bem ser público já faz com que por si só atenda ao interesse comum. Destarte, o fim obrigatório que informa o domínio público não acarreta sua imunização aos efeitos emanados pelo princípio da função social da propriedade.

Por essa razão, este princípio constitucional tem inegável aplicação aos bens públicos, sobretudo àqueles classificados como dominicais, tendo em vista a ausência de destinação específica para eles.

Assim, na luta por tornar essa assertiva mais forte, foi proposto o estudo de duas realidades antagônicas, com o fim de avaliar a questão sob dois vértices que merecem destaque: a aplicação do princípio da função social da propriedade no tangente aos loteamentos que Administração Pública Estadual realiza, muitas vezes através da doação de lotes de propriedade do Estado, bem como a análise daqueles terrenos, também de propriedade estatal, que são postos a venda através da Orla S/A, visando a implantação do Projeto Orla.

Inicialmente, a respeito daqueles loteamentos implantados pelo Poder Público Estadual, é relevante destacar que os responsáveis pela distribuição destes lotes não sabem ou não tiveram o interesse em divulgar a quantidade que já foi repassada para a população, seja através de doação, seja por meio de venda a preços baixos. Tal acontecimento cria uma sensação negativa, imbuindo nos administrados uma impressão de descaso com aquilo que é público. Ora, inúmeros lotes já foram transmitidos à população, qual seria a razão de não divulgar tais dados se não a falta de organização e controle na gestão destes bens.

Questão interessante, observada no presente estudo, diz respeito ao fato de existir, em Palmas – TO, programas habitacionais que tornam possível a realização dos loteamentos analisados. Insta destacar uma característica preponderante nestes loteamentos: enquanto a Lei nº 6.766/1979 prevê que eles serão feitos pelo município ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, em Palmas – TO, tais parcelamentos são predominantemente implantados pela Administração Pública Estadual, sendo possível perceber que a influência e a atuação da esfera administrativa estadual ainda é muito forte na capital.

Um aspecto que preocupa, com relação a estes loteamentos, é o fato de não se conseguir informações precisas a respeito da afetação ou não dos bens empregados na realização destes loteamentos a esta finalidade, qual seja, o atendimento das famílias carentes através de programas habitacionais. Ao que parece, não há nada material prevendo esta destinação. Todavia, não há como negar que estes terrenos, distribuídos às famílias mais carentes, estejam cumprindo a sua função social, ao atenderem interesse público preponderante: o direito à moradia, mesmo que não seja essa a finalidade prevista inicialmente. Assim, seria possível falar em atendimento do princípio da função social da propriedade pública uma vez que tais bens estariam sendo utilizados para a realização do bem comum.

Entretanto, insta destacar que o fato de tais terrenos serem localizados em região distante do centro comercial e administrativo da cidade levanta a reflexão acerca das razões que motivam a Administração Pública a promover loteamentos que atendam aos programas habitacionais em áreas tão longínquas. Talvez haja interesse maior, representado pelo custo benefício, em colocar estes loteamentos longe e, nas áreas próximas ao centro da cidade, promover o parcelamento através da comercialização dos lotes centrais, gerando, de certo modo, uma renda significativa para o Estado.

No concernente ao Projeto Orla, as deduções ainda são um pouco nebulosas. Primeiramente porque não foi possível entender, de maneira mais técnica, qual a natureza do vínculo existente entre o Estado do Tocantins e a Orla S/A, tendo em vista que, apesar de ser afirmado tratar-se de uma parceria público privada – PPP, na prática, é impossível o sê-la, pois a lei que instituiu a PPP é posterior à criação da Orla S/A e, consequentemente, à implantação do Projeto Orla. Por conseguinte, a falta de publicidade em torno do Contrato nº 058/2001, que firma o ajuste entre a Orla S/A e o Estado do Tocantins, só faz com que paire sobre essa avença dúvidas acerca da legalidade e legitimidade do que foi pactuado.

Com relação à venda dos bens públicos do Estado, leia-se lotes, pela Orla S/A, pessoa jurídica de direito privado, convém ressaltar que os elevados preços em que os lotes do Projeto Orla são comercializados chegam a conflitar com o princípio da função social da propriedade que, conforme já foi frisado, não se aplica somente aos bens particulares, mas também abrange a propriedade pública. Nesse sentido, é de difícil aceitação que lotes que são do domínio estadual sejam

usados para tamanhas especulações imobiliárias, conforme pode ser observado na capital tocantinense.

Aqui vale fazer um contraponto entre as duas realidades analisadas neste estudo: enquanto, no Projeto Orla, os lotes são vendidos a preços elevados e, consequentemente, suas quadras estão pouco habitadas; nos loteamentos implantados para atender aos programas habitacionais, as quadras estão super populosas, sendo que, apesar do esforço para atender o maior número de famílias, a demanda ainda é bem maior do que a oferta de lotes.

Outro contraste forte entre estas realidades é o concernente ao valor dos imóveis disponibilizados para os programas habitacionais e o preço dos terrenos postos a venda pela Orla S/A. Nesse sentido, o valor dos lotes do Projeto Orla é quase quarenta vezes superior ao dos terrenos vendidos às famílias carentes para a implantação de políticas habitacionais. Logo, é possível verificar que existe um verdadeiro abismo social e territorial entre os dois quadros comparados e analisados no decorrer do presente estudo.

Ademais, através da análise das diferentes maneiras de se empregar os bens públicos, aqui estudadas por meio dos loteamentos implantados pela Administração Pública Estadual e da venda de lotes através do Projeto Orla, resta evidente e inegável a necessidade e a obrigatoriedade da aplicação do princípio da função social à propriedade pública, uma vez que este deve ser o espírito norteador das mais variadas ações que envolvam os bens públicos. Logo, a propriedade pública não pode ser empregada ao alvedrio do administrador, mas visando sempre observar norma de interesse maior que é o princípio da função social.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Juliano Taveira. **Da função social da propriedade imóvel**. Estudos do princípio constitucional e de sua regulamentação pelo novo Código Civil brasileiro. Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4573>. Acesso em: 23 abr. 2007.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2005a.

_____. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005b.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 1.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo/2007 – Tocantins. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/TO.pdf>. Acesso em: 16 out. 07.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARINI, Celso. Loteamentos fechados. **Jus Navigandi**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=582>. Acesso em: 14 jun. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Direito de construir**. 8 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NOGUEIRA, Wagner Rodolfo Faria. Parcelamento do solo. **Jus Navigandi**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4349>. Acesso em: 11 jun. 2007.

PROJETO ORLA. Orla S/A Participações e Investimentos. Sítio oficial. Disponível em: <http://www.projetoorlapalmas.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2007.

REZENDE, Afonso Celso F. de. **Loteamento e Desmembramento Urbanos.** Disponível em: <http://kplus.cosmo.com.br/materia.asp?co=20&rv=Direito>. Acesso em: 21 out. 2007.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública.** 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO. Secretaria da Habitação do Governo do Estado do Tocantins. Sítio oficial. Disponível em: <http://www.habitacao.to.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 05 out. 07.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006a.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006b.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2001.

SOUZA, Luiz Alberto. **A função social da propriedade e da cidade**. Disponível em: <http://teses.ufrj.br/IPPUR_D/LuizAlbertoSouza.pdf>. Acesso em: 23 out. 07.

TOCANTINS. **Lei nº 006**, 23 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6222_Lei006_89.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 070**, 26 de julho de 1989. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6330_Lei070_89.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 220**, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6480_Lei220_90.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 397**, 18 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6655_Lei397_92.pdf>. Acesso em: 14 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 759**, 31 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7013_Lei759_95.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 836**, 15 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7091_Lei836_96.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 895**, 28 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7151_Lei895_97.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.064**, 15 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7312_Lei1064_99.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.128**, 1º de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7374_Lei1128_00.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.199**, 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7445_Lei1199_00.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.226**, 06 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7471_Lei1226_01c.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.363**, 31 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7608_Lei1363_02.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.600**, 19 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7846_Lei1600-05.pdf>. Acesso em: 25 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.659**, 15 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7905_Lei1659-06.pdf>. Acesso em: 07 out. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.685**, 15 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/7931_Lei1685-06.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.

TOCANTINS. **Lei nº 1.756**, 02 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/8001_Lei1756-07.pdf>. Acesso em: 07 out. 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, v. 5.