

# REVISTA



FACULDADE ROLIM DE MOURA

---

ISSN Eletrônico: **2525-5908**

[www.revistafarol.com.br](http://www.revistafarol.com.br)

ISSN Impresso: **1807-9660**

Vol. 12, Nº 12. 2021 - abril

**Contato:** [revista@farol.edu.br](mailto:revista@farol.edu.br)

## **O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PARÂMETRO PARA A GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICO**

Kétlin Szary Will

Natalia Bonora Vidrih Ferreira

## O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO PARÂMETRO PARA A GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICO

Kétlin Szary Will<sup>1</sup>  
Natalia Bonora Vidrih Ferreira<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como escopo trazer à tona o problema público acerca dos imóveis públicos que estão abandonados ou que carecem de manutenção e reforma, ocasionando inúmeros problemas não só a população de maneira geral, mas também aos funcionários públicos que desempenham suas atividades em imóveis públicos que necessitam de reformas. Para a verificação dos imóveis públicos, constantes no município de Rolim de Moura foi realizada pesquisa de campo exploratória em dezenove órgãos públicos, verificando quais estavam em uso, em reforma e abandonados. Nos locais em uso, foi aplicado um questionário a um funcionário para verificar sua opinião a respeito do tema. Por fim, se propõe soluções, tendo como base a legislação brasileira atual para a situação dos imóveis que precisam de reforma, e os que se encontram abandonados, propondo maior responsabilização dos gestores públicos pela falta de zelo com os imóveis públicos.

**Palavras-chave:** Propriedade pública. Função social. Gestor público. Imóveis. Bens de uso especial.

### THE PRINCIPLE OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE PROPERTY AS A PARAMETER FOR THE MANAGEMENT OF PUBLIC PROPERTIES

**Abstract:** The purpose of this article is to bring up the public problem about public properties that are abandoned or that need maintenance and renovation, causing numerous problems not only for the population in general but also for public employees who perform their activities in public properties that differentiates from reforms. For the verification of public properties listed in the municipality of Rolim de Moura, exploratory field research was carried out in nineteen public agencies, verifying which ones were in use, under renovation, and abandoned. In the places in use, a questionnaire was applied to an employee to verify his opinion on the topic. Finally, solutions are proposed based on the current Brazilian legislation for the situation of properties that need renovation and those that are abandoned, proposing greater accountability for public managers for the lack of zeal with public properties.

**Keywords:** Public property, social function, Public manager, real estate, Special use goods.

### INTRODUÇÃO

O direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro é entendido como absoluto e *erga omnes*<sup>3</sup>, porém, com ressalvas, tendo em vista que, não é um direito ilimitado, possuindo como restrição a condição de cumprir com a função social da propriedade.

<sup>1</sup> Graduada em direito, pela Faculdade de Rolim de Moura – FAROL. e-mail: ketlinwill@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em propriedade intelectual e inovação. Graduada em direito, pela Instituição Toledo de Ensino – ITE, professora universitária na Faculdade de Rolim de Moura – FAROL e advogada, Rolim de Moura/Rondônia; e-mail: navidrih@gmail.com

<sup>3</sup> Expressão em latim que significa "contra todos".

A função social da propriedade é um princípio jurídico que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da inserção do artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), os quais preceituam que a propriedade deve cumprir seus fins sociais. Todavia, a lei ficou inerte no que concerne a função social da propriedade pública, não havendo qualquer menção a respeito de sua aplicação ou inaplicabilidade.

Neste mesmo sentido, a função social da propriedade é compreendida como a obrigação incumbida ao proprietário para proporcionar ao bem um resultado economicamente.

Útil, visando à satisfação das necessidades sociais, e não apenas seu interesse próprio e particular, não podendo deixar de seguir tais premissas sob pena de desapropriação.

No que concerne à função social da propriedade pública há divergências de entendimentos, alguns no sentido de que a propriedade pública, considerando seu caráter público, por si só, já cumpre sua função social, haja vista que tem como múnus a realização de serviços essenciais à população, porém, há quem diga que para o bem público cumprir de forma plena sua função social é necessário que este possua uma destinação e que esteja sendo bem conservado e administrado pelo Ente Público do qual pertence.

Por conseguinte, tem-se em mente que em variadas situações e na maioria dos municípios do Brasil, inúmeros imóveis públicos estão “abandonados”, ocasionando, com isso, problemas para a sociedade, pois além de poluir visualmente a imagem da cidade, tais imóveis também ficam suscetíveis a invasões, acúmulo de lixo e proliferação de animais peçonhentos, entre outros problemas.

Assim, surge a discussão: se um bem público não tem destinação específica, ele está ou não cumprindo sua função social, e caso não esteja, quem será responsável por fiscalizar e quais as possíveis implicações para os entes públicos?

Desta forma, a finalidade do presente artigo é trazer à tona uma grande questão referente a importância da função social da propriedade não só no âmbito privado, mas também no ramo do direito público, pois seu descumprimento implica em prejuízo para os cidadãos e também aos funcionários públicos que convivem com os problemas decorrentes da má gestão dos imóveis públicos.

As hipóteses levantadas foram que há o cumprimento da função social da propriedade pública, uma vez que maioria dos imóveis públicos analisados possuem destinação específica, ou que não há o cumprimento da função social da propriedade pública, uma vez que maioria

dos imóveis públicos analisados não possuem destinação específica e a última hipótese gira em torno do não cumprimento da função social da propriedade pública, pois não há a aplicação de meios coercitivos e sancionadores aos Administradores Públicos que não observem a função social da propriedade pública.

## 2 MÉTODOS

Para a realização do presente artigo foram adotados os métodos qualitativos e quantitativos, notadamente a pesquisa se deu por meio documental e pesquisa exploratória, visando o levantamento de dados no município de Rolim de Moura/RO, apontando a coleta de informações sobre o problema da gestão dos imóveis públicos (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 75 - 76).

Desta forma, a coleta de dados foi realizada por meio da ficha, onde foram visitados o total de 19 (dezenove) imóveis públicos, indicando na ficha a localização do imóvel, sua destinação e as fotos local, bem como a indicação em ordem cronológica dos imóveis visitados.

Nos imóveis públicos que estavam em uso, foi realizada a coleta de dados referente a aplicação de questionário com perguntas mistas, algumas fechadas e outras de múltipla escolha, o qual foi apresentado a um funcionário do órgão público, a fim de verificar sua opinião no que tange a estrutura do imóvel. Nos imóveis que estão sem destinação não foram aplicados os questionários.

Também foi realizada pesquisa exploratória com a finalidade de comparar os dados encontrados na pesquisa quantitativa com a função social da propriedade, visando clarificar seu conceito por meio de observações empíricas e análise de dados (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 78).

Ademais, a pesquisa não analisará se os imóveis ocupados estão dentro da finalidade que foram construídos, sendo que se limita apenas em constatar se os imóveis estão sendo utilizados ou não, independentes se estão dentro ou fora da finalidade.

Por fim, mediante pesquisa bibliográfica o presente artigo trará possíveis sanções para os administradores públicos que não gerirem de forma a cumprir a função social da propriedade pública.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

#### 3.1 Conceito de bens públicos

Visando a satisfação dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, necessário se faz que o Estado possua meios para desenvolver atividades que visem a satisfação das necessidades essenciais da população, motivo pelo qual utiliza-se de bens móveis e imóveis para a satisfazer este fim (CARVALHO FILHO, 2012; MARINELA, 2017).

A palavra “bem”, em sentido amplo, vai muito além do objeto patrimonial de cunho pecuniário, podendo ser utilizado para designar um sentimento, segundo Pereira (2011, p. 335) o conceito de bem é:

Bem é tudo que nos agrada: dinheiro é um bem, como o é a casa, a herança de um parente, a faculdade de exigir uma prestação; bem é ainda a alegria de viver o espetáculo de um pôr-do-sol, um trecho musical; bem é o nome do indivíduo, sua qualidade de filho, o direito a sua integridade física e moral. Se todos são bens, nem todos são bens jurídicos. Nesta categoria inscrevemos a satisfação de nossas exigências e de nossos desejos, quando amparados pela ordem jurídica. Escapam a sua configuração os bens morais, as solicitações estéticas e os anseios espirituais.

Desta forma, para o direito necessário perpetrar que o bem em análise tenha relevância jurídica, seja pelo fato de ter cunho patrimonial ou extrapatrimonial, isto é, “o fato de possuir importância e servir a satisfação do homem não implica dizer ter relevância para o direito” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 18).

Sendo assim, os bens públicos podem ser determinados como aqueles pertencentes à Administração Pública, devendo esta, zelar pela sua manutenção e cuidado, e em contrapartida, referidos bens são utilizados e custeados pela coletividade.

O Código Civil (BRASIL, 2002) define os bens públicos em seu artigo 98: “Art. 98. 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.”.

A denominação “domínio público” pode ser empregada em vários sentidos, sendo que pode referir-se ao Estado, haja vista o emprego da palavra “público”, como também pode ser utilizada como referência a coletividade usuária de alguns bens (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1121).

Nesta toada, os bens públicos são entendidos como aqueles pertencentes aos entes de direito público interno, compreendidos como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas de direito público, independentemente de estarem ou não sendo utilizados para a prestação de serviços públicos (MARINELA, 2017, p. 890). Importante salientar que a titularidade dos bens públicos pertence ao ente estatal e não aos seus órgãos (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1124).

Desta forma, denota-se que o conceito de bens públicos não está restrito apenas aqueles pertencentes aos entes de direito público interno, mas também todos aqueles que, inobstante de serem de propriedade pública ou privada, destinam-se a realização de atividades públicas. No mais, a qualidade de bem público não depende do registro formal de propriedade em nome do ente estatal (CARVALHO FILHO, 2012; MARINELA, 2017).

### **3.2 Classificação dos bens públicos**

A classificação que coaduna com o tema proposto é aquela trazida pelo Código Civil (BRASIL, 2002), em seu artigo 99, que diferencia os bens públicos no que concerne a finalidade a eles incumbida.

Os bens de uso comum são compreendidos como aqueles que podem ser utilizados por toda a coletividade sem a necessidade de autorização ou condição especial, e “apesar de destinados à população em geral, estão sujeitos ao poder de polícia do Estado [...] visando a conservação da coisa pública e à proteção do usuário”. Ruas, praça, logradouros públicos, estradas e rios são alguns exemplos de bens de uso comum (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 930).

Há também os bens de uso especial, entendidos como aqueles que se encontram afetados por um serviço público, ou seja, “locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administradores um serviço público” (MELO, 2012, p. 930).

Por fim, os bens dominicais ou dominiais, concluído como próprios do Estado no âmbito do direito real, e possuem caráter residual, ou seja, são aqueles que não são de uso comum ou especial. Os bens dominicais não possuem uma destinação pública específica, como por exemplo, as terras devolutas, os prédios públicos desativados, a dívida ativa, entre outros (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 931; MELO, 2012, p. 930).

Neste viés, a Magna Carta queda-se inerte quanto aos bens municipais, o que de forma alguma significa que não possuem bens, haja vista que além das praças, ruas, jardins, também

integram seu patrimônio os edifícios e imóveis públicos (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1128).

### 3.3 Regime jurídico dos bens públicos

Regime jurídico significa dizer a quais regras são submetidos os bens públicos no que concerne aos rigores e proteções a serem seguidos. A princípio, urge dizer que os bens públicos são inalienáveis, todavia, referida inalienabilidade não é absoluta (MARINELA, 2017).

O Código Civil (BRASIL, 2002) preceitua em seu artigo 100 e 101 aqueles bens alienáveis e não alienáveis, sendo que os bens públicos podem ser alienados desde que observadas certas formalidades legais e desde que sejam bens dominicais, ou seja, aqueles que não encontram-se destinados a uma função pública específica.

Ainda, a Lei 8.666 (BRASIL, 1993) também traz algumas formalidades para a venda de bens públicos, sendo necessária a demonstração do interesse público, prévia avaliação, licitação e no caso de bens imóveis, necessário se faz autorização legislativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 933).

Os bens públicos ainda são impenhoráveis, ou seja, não se sujeitam a realização de penhora, que é entendido como “instituto de natureza constritiva que recai sobre o patrimônio do devedor para propiciar a satisfação do crédito na hipótese de não pagamento da obrigação” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 933).

Além disso, os bens públicos são imprescritíveis, que significa dizer que são insuscetíveis de aquisição por meio de usucapião, ou seja, veda a aquisição da propriedade pela prescrição aquisitiva do direito de propriedade. O ordenamento jurídico brasileiro veda expressamente a usucapião de bens públicos, conforme §3º, do artigo 183 e parágrafo único do artigo 191, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e artigo 102, do Código Civil (BRASIL, 2002).

Desta forma, demonstrada a vedação da usucapião de bens públicos referindo-se tanto aos bens públicos imóveis quanto aos móveis. Ainda, conforme julgamentos do Superior Tribunal de Justiça, a ocupação de bens públicos por invasores decorre da tolerância da Administração Pública, ou seja, inexistente posse nas ocupações dos bens públicos.

Por fim, os bens públicos se submetem a não onerabilidade, que significa dizer que é impossível gravar o bem público com garantia de ônus real para casos de inadimplemento

obrigacional. Os direitos reais de garantia são aqueles previstos no artigo 1.225, do Código Civil (BRASIL, 2002): o penhor, anticrese e a hipoteca (MARINELA, 2017).

Importante salientar que somente estão sujeitos a este regime jurídico os bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não abrangendo os bens pertencente as pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2012).

### 3.4 Afetação e desafetação

Para analisar a função social de um bem público, necessário se faz o estudo quanto a sua destinação, podendo os bens públicos serem afetados ou desafetados. Se um bem está destinado a operar um serviço público, tem-se que este bem está afetado. Em sentido contrário, os bens públicos sem destinação são aqueles chamados de desafetados (OLIVEIRA JÚNIOR, 2017).

Desta forma, os bens de uso comum e de uso especial, em regra, estão afetados por alguma atividade, seja por um prédio no qual funciona um hospital ou uma escola, seja por uma praça que proporciona lazer a população (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 97).

Em contrapartida, os bens dominicais são aqueles desafetados, ou seja, que não realizam qualquer atividade pública. Neste sentido, os bens públicos de uso especial podem se tornar bens dominicais no momento em que deixam de exercer a função pública que lhe era incumbida, bem como os bens dominicais podem ser transformados em bens de uso comum ou de uso especial assim que forem afetados. Nesse viés:

Um prédio onde haja uma Secretaria de Estado em funcionamento pode ser desativado para que o órgão seja instalado em lugar diverso. Esse prédio, como lógico, sairá de sua categoria de bem de uso especial e interessará na de bem dominical. A desativação de um prédio implica sua desafetação. Se, posteriormente, no mesmo prédio for instalada uma creche organizada pelo Estado, haverá afetação, e o bem, que estava na categoria dos bens dominicais, retornará a sua condição de bem de uso especial (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1133 e 1134).

O instituto da afetação visa conceder maior proteção e segurança aos bens públicos, uma vez que estarão diretamente ligados a uma atividade pública, dando-os status de inalienáveis e indisponível. Justamente por esta razão, a afetação pode ser constituída de maneira simples, admitindo sua formalização por lei, ato administrativo ou pelo simples uso (MARINELA, 2019, p. 897).

Desta forma, diversamente da afetação, a desafetação não possui forma simples, uma vez que retira do bem público a parte da proteção oferecida pela afetação, desvinculando-se da atividade pública e perdendo a indisponibilidade e inalienabilidade. Desta forma, a desafetação necessita ser realizada por meio de lei (MARINELA, 2019, p. 897).

Segundo Carvalho Filho (2014, p. 1134), a desafetação pode ser dividida em desafetação constitutiva negativa e desafetação declaratória, sendo que a desafetação constitutiva negativa significa que o bem tornou-se dominial, havendo um ato jurídico com efeitos constitutivos negativos, já a desafetação declaratória é ato formal visando apenas regularizar uma situação fática pré-existente de ausência de destinação a atividade pública.

### **3.5 Conceito de função social da propriedade**

A função social da propriedade é concebida como um dever-poder do proprietário para exercer seu direito de propriedade sobre seu bem desde que esteja conforme o interesse coletivo. Neste sentido, a função social da propriedade pode ser entendida como um princípio de aplicação imediata que visa proteger a propriedade privada. Ainda, referido princípio é ferramenta limitadora do direito de propriedade, não mais considerado como absoluto, uma vez que subordina o uso da propriedade ao interesse coletivo (PETRUCCI, 2019).

Segundo Rocha (2005) a função social da propriedade é uma manifestação do princípio da solidariedade, visando inspirar boas relações entre o indivíduo e a sociedade em uma comunidade. Afirmar ainda que a função social é utilizada como um critério interpretativo para a validação de todas as normas do ordenamento jurídico.

Desta forma, o descumprimento da função social da propriedade no âmbito privado pode ocasionar sanções ao proprietário, como a perda da propriedade pela desapropriação realizada pelo Poder Público ou a sua perda por meio da usucapião, que consiste na situação em que um terceiro adquire a propriedade do imóvel em razão de sua posse mansa e pacífica durante certo lapso temporal sem qualquer contestação do proprietário que possui justo título.

---

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Gestão dos imóveis públicos

A gestão patrimonial do poder público, de forma ampla abrange a gestão fiscal, orçamentária, financeira, de recursos humanos, entre outros. Porém, por caráter de pertinência, o presente artigo diz respeito a gestão de bens públicos imóveis. Desta forma, a gestão é o ato pelo qual a Administração Pública gere seu patrimônio (MARINELA, 2017).

Assim, os atos de conservação e utilização dos bens públicos são entendidos como atos de gerência e administração, atividade incumbida ao Administrador Público, todavia, com algumas ressalvas, tendo em vista que não é possível a alienação, oneração ou aquisição desses bens (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1147).

Importante destacar que tanto nos bens de uso comum, quanto nos bens de uso especial, o Poder Público é responsável pela sua gestão, regulando as condutas públicas visando resguardar a manutenção dos bens públicos para que estes cumpram a função que lhe é cabida. (MEIRELES, 2012, p. 580).

No que concerne aos atos de administração dos bens públicos, podem ser compreendidos como atividades de manutenção, limpeza e restauração, bem como o poder de adotar medidas para reaver o bem público indevidamente na posse de terceiros. Referidos atos de administração são em virtude do poder de polícia administrativa, sendo entendida como “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2006, p. 104).

Isto posto, o poder de polícia administrativa é entendido como uma atividade ordenadora exercida pela Administração Pública, visando disciplinar as atividades privadas em conformidade com os preceitos legais. Todavia, referida atuação deve ser realizada com cautela, observando a proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade almejada (ABE, 2006, p. 183 e 183).

Sobre os atos de gestão patrimonial decorrentes do poder de polícia, foram visitados 19 (dezenove) imóveis públicos situados no município de Rolim de Moura, sendo constatada a seguinte situação:



Fonte: próprio autor, 2020.

Conforme denota-se no gráfico acima, a maioria dos imóveis públicos do município analisado estão em uso, totalizando 11 (onze) imóveis em uso, 03 (três) em reforma e 05 (cinco) imóveis abandonados.

Na pesquisa não foi analisado se os imóveis ocupados estão dentro da finalidade que foram construídos, sendo que a análise limitou-se apenas em constatar se os imóveis estão sendo utilizados ou não independente se estão dentro ou fora da finalidade.

Em contrapartida, alguns imóveis abandonados carecem de maior atenção, como é o caso do frigorífico de peixes localizado na Zona Rural do Município, haja vista que se encontra em situação precária há muitos anos:

Assim, os prédios construídos pelo Município a fim de funcionarem como um “Frigorífico de Peixes” encontra-se em situação de abandono, sendo depredado e invadido, uma vez que as portas e janelas encontram-se abertas e quebradas, bem como os equipamentos foram roubados, de acordo com Bonilha (2013).

Ainda, segundo Bonilha (2013):

A obra foi iniciada em 2002, quando foi dada a ordem de serviço com dinheiro público federal, através do Ministério da Pesca. A unidade de beneficiamento de pescado é de responsabilidade da prefeitura municipal. De acordo com o secretário de agricultura do município, só de equipamentos, mais R\$ 800 mil foram gastos, entretanto o valor total investido na obra não foi divulgado.

A situação do “Frigorífico de peixes” do município de Rolim de Moura é uma cristalina inobservância do dever de guarda, entendido como vigilância contumaz para resguardar a integridade do bem, bem como ao dever de cuidado, podendo implicar em responsabilização do administrador (MARINELA, 2017, p. 907).

Acerca do tema, Carvalho Filho aduz que “o poder de administração, como subordinado à lei, apenas confere ao administrador o poder (e ao mesmo tempo dever) de zelar pelo patrimônio público” (2012, p. 1174). Assim, denota-se que é obrigação objetiva do Administrador proteger o bem público contra invasões e conservá-los, tolhendo sua ruína.

Nesse viés, Meireles afirma que:

Todo bem público fica sujeito ao regime administrativo pertinente ao seu uso, conservação e alienação. Embora utilizados coletivamente pelo público ou individualmente por alguns usuários, cabem sempre ao Poder Público a administração e a proteção de seus bens, podendo valer-se dos meios judiciais comuns e especiais para a garantia da propriedade e defesa da posse (2012, p. 580).

Ainda, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 23, inciso I traz a competência comum de todos os entes públicos na conservação do patrimônio público, ou seja, havendo imóveis afetados por interesse público deve o Poder Público fiscalizá-los, verificando se sua destinação atende as finalidades constitucionais e se está proporcionando benefícios a coletividade (ABE, 2006, p. 171).

Desta forma, no caso do frigorífico de peixes, cabe não somente ao município o dever de zelar, mas incumbe a todos os entes públicos a fiscalização no que se refere a manutenção de conservação dos bens públicos. Nesse sentido, poderia o Estado ou União, com fundamento no §2º, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941 realizar a desapropriação do referido bem:

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

*Omissis*

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa (BRASIL, 1941).

Destarte, percebe-se que a legislação possibilita aos entes maiores a desapropriação de bens dos entes menores, todavia, em razão de utilidade pública e não como desapropriação-sanção, sendo uma possível solução para dar uma destinação à um imóvel abandonado pertencente ao município, por exemplo.

Outra possibilidade gira em torno da atuação dos legitimados para propor Ação Civil Pública, tendo em vista que a Lei nº 7.347 (BRASIL, 1985) protege a ordem urbanística, que tem como escopo o desenvolvimento econômico e social dos municípios atingindo interesses transindividuais, haja vista que violações acarretarão prejuízos a toda coletividade.

A finalidade da ação civil pública é obter do Poder Judiciário uma ordem de obrigação de fazer, ou seja, a omissão do Administrador Público poderá acarretar sanções penais, configurando o crime de prevaricação ou de descumprimento, bem como sanções civis no âmbito da responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

Quanto a maior responsabilização dos gestores públicos pela falta de zelo com os imóveis públicos, 82% dos participantes afirmam que a responsabilização dos gestores públicos pelo abandono e falta de zelo com os imóveis públicos acarretaria um melhoramento na gestão dos bens públicos, sendo que 9% discordaram de tal posicionamento e 9% afirmaram ser pouco provável.

Visando a solução referente do abandono dos imóveis públicos, o manejo da ação civil pública pode e deve ser utilizada como meio de coibir e reprimir atos de má-gestão nos imóveis públicos em todos os âmbitos federativos, sendo que as consequências do descumprimento do mandamento jurisdicional acarretarão sanções ao Administrador, servindo como meio de repressão de novas condutas e buscando uma melhor política pública para a destinação dos imóveis abandonados que atrapalham visualmente as cidades e ficam suscetíveis a depredações (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

Ainda acerca da gestão do patrimônio público, no questionário aplicado, 55% dos participantes afirmam que os imóveis públicos no município de Rolim de Moura/RO têm atendido as necessidades estruturais para a população, sendo que 45% discordam de tal afirmação.

Por meio das respostas acima citadas, denota-se que há uma pequena diferença entre os funcionários públicos que afirmam que os imóveis públicos têm atendido as necessidades estruturais para a população, e os que discordam de tal situação.

Em sentido contrário, ao serem questionados se o prédio público no qual trabalha precisa de manutenção ou reforma, 82% dos participantes afirmam que o imóvel necessita de reparos, e 18% afirmam que não.

As principais reclamações giram em torno da adequação as normas de acessibilidade, infiltrações, problemas no piso, forro, janelas, banheiro, também em relação a pintura e fachada dos prédios, além da necessidade de ar condicionado para a climatização do ambiente.

Sobre a manutenção e reforma dos bens públicos, tem-se que devem ser administrados visando à concretização do interesse público, havendo mínima margem de discricionariedade do Administrador, o qual deverá optar pelo melhor atendimento do interesse da coletividade,

submetendo-se sempre ao Regime de Direito Público, motivo pelo qual deve observar o princípio da supremacia do interesse público (ABE, 2006, p. 130).

Nesse sentido, denota-se que a ausência de adequação do imóvel público fere o princípio da supremacia do interesse público e dificulta o acesso da população portadora de deficiência aos serviços prestados pelo Estado.

No viés do tema acessibilidade, importante destacar que foi incluído pela Lei nº 13.146 (BRASIL, 2015) o inciso IX, no art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), o qual traz como ato de improbidade administrativa o ato de “deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação”.

Sendo assim, o Administrador que não cumprir com as exigências de acessibilidade impostas pela lei poderá ser alvo de Ação Civil Pública, com fundamento no artigo supracitado, podendo ser condenado ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Ainda sobre a discricionariedade do Administrador, somente se refere há quando irá realizar determinado ato, não podendo optar por não fazê-lo ou de se omitir de maneira indefinida. Neste sentido assevera Abe:

O Poder Público não pode deixar de dar destinação aos imóveis públicos, se omitindo dolosamente e indefinidamente diante das circunstâncias (motivos) que exigem a prática de providências administrativas, sob pena de essa omissão acarretar a responsabilidade do Estado [...] (2006, p. 131).

Dessa forma, não pode o Estado deixar de agir em conformidade com o interesse público no que concerne a todo o patrimônio público, seja ele bens imóveis ou móveis, sob pena de responsabilização.

Sendo assim, a gestão dos bens públicos deve ser exercida visando o atendimento dos interesses públicos essenciais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), conquanto, com margem de liberalidade do gestor público para determinar como serão destinados referidos bens (MARINELA, 2017).

Referida margem de liberalidade é subjetiva, sendo que o gestor público gozar dessa liberdade enquanto a escolha da finalidade antes da construção, porquanto posterior a um convênio, por exemplo, o imóvel não pode ser destinado para outro fim a não se aquele que foi pactuado inicialmente, com exceções de imóveis que já ultrapassaram o prazo de pactuação/convênio.

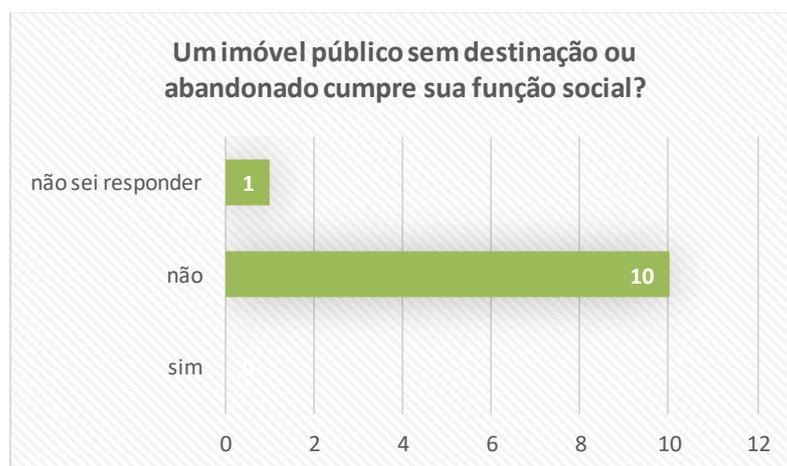
Ademais, a maioria dos participantes afirmaram que o maior problema ocasionado pela falta de zelo com os imóveis públicos é o dano ao erário, seguido da proliferação de animais e lixo, e por último a invasão do imóvel. Apenas um participante afirmou que não há problemas ocasionados pela falta de zelo com os imóveis públicos.

Novamente depre-se com a Lei nº 8.429 (BRASIL, 1992), em seu art. 10, caput: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”.

Assim, a ausência de cuidado do Administrador ante as necessidades dos imóveis públicos, poderão acarretar Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa que gera dano ao erário, podendo sofrer as penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429 (BRASIL, 1992).

#### 4.2 Da função social da propriedade pública

Pela pesquisa realizada, a maioria dos participantes entendem que uma propriedade pública sem destinação não cumpre sua função social, conforme demonstrado pelo gráfico abaixo:



Fonte: próprio autor, 2020.

Assim, para traçar um paralelo entre o entendimento dos participantes e a doutrina brasileira, se faz necessário tecer algumas considerações acerca do surgimento e conceituação do princípio da função social da propriedade.

Primeiramente, de acordo com Nader (2010, p. 84), o contexto histórico da propriedade evoluiu-se para a “superação do egoísmo em prol da justiça social” e atualmente, após a dissolução da União Soviética, a preocupação do Ocidente não consiste na propagação de ideias socialistas, mas sim a divulgação da ideia de “atenuar os excessos do capitalismo, impondo-se a propriedade uma função social” (NADER, 2010, p. 84).

Nessa perspectiva, a função social da propriedade é concebida como um dever-poder do proprietário para exercer seu direito de propriedade sobre seu bem desde que esteja conforme o interesse coletivo. Neste sentido, a função social da propriedade pode ser entendida como um princípio de aplicação imediata que visa proteger a propriedade privada. Ainda, referido princípio é ferramenta limitadora do direito de propriedade, não mais considerado como absoluto, uma vez que subordina o uso da propriedade ao interesse coletivo (PETRUCCI, 2019).

Segundo Rocha (2005) a função social da propriedade é uma manifestação do princípio da solidariedade, visando inspirar boas relações entre o indivíduo e a sociedade em uma comunidade. Afirma ainda que a função social é utilizada como um critério interpretativo para a validação de todas as normas do ordenamento jurídico.

Desta forma, o descumprimento da função social da propriedade no âmbito privado pode ocasionar sanções ao proprietário, como a perda da propriedade pela desapropriação realizada pelo Poder Público ou a sua perda por meio da usucapião, ou seja, um terceiro adquire a propriedade do imóvel em razão de sua posse mansa e pacífica durante certo lapso temporal sem qualquer contestação do proprietário que possui justo título.

A priori, na Constituição Federal (BRASIL, 1988), o legislador não trouxe nada referente a função social da propriedade pública, ou seja, não isentou nenhum sujeito de cumprir a função social de uma propriedade. Desta forma, “a função social da propriedade é um gravame imposto a toda e qualquer propriedade, seja ela qual for e a quem pertencer” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 50).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê sanções aos particulares que descumprirem a função social de seus bens, que podem sofrer: parcelamento e edificação compulsório, IPTU e ITR progressivos, desapropriação sancionatória, bem como a perda da propriedade por usucapião.

Na esfera privada, houve uma grande demanda para resguardar e sistematizar o direito de propriedade como absoluto e erga omnes, todavia, no direito público há diferenciação em sua finalidade:

O fundamento do direito de propriedade pública é assegurar, aos Estados, bens que constituam os meios ou instrumentos de atuação estatal para cumprimento do interesse da coletividade, de modo que o regime especial a que se submetem os bens públicos (inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade) encontra-se fundamento na própria coletividade (ABE, 2006, p. 80).

Nesse seguimento, denota-se que o direito de propriedade no âmbito público está mais interligado a função que ele exerce do que no ente público a qual pertence, tendo em vista que não há porque aplicar à propriedade pública a mesma forma absoluta que se resguarda os bens particulares, pois os bens públicos existem unicamente para atender fins sociais, buscando sempre a melhor forma de atender a população (ABE, 2006; OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

Todavia, na prática, denota-se que nem sempre a propriedade pública atende aos fins sociais, ou seja, vai contra a função social da propriedade, esculpida no ordenamento jurídico brasileiro na Magna Carta (BRASIL, 1988). De acordo com o ensinamento de Oliveira Júnior:

O fato de o Estado ser o proprietário do bem não é – e não pode ser considerado – suficiente por si só a transcender a realidade fática e, automaticamente, como “num passe de mágica”, dar por cumprido o papel que se esperava da fruição do direito de propriedade [...] O terreno baldio, de alta vegetação, localizado em área destinada a habitação, além de não estar cumprindo sua função social, poderá estar desempenhando um papel altamente negativo, conforme outrora explicitado. Não podemos negar tal circunstância apenas com uma breve olhada no registro do bem (2018, p. 51).

Sendo assim, apenas a titularidade do bem ser de um ente público não implica dizer que este não estará sujeito aos preceitos constitucionais da função social da propriedade, devendo o bem atender as funções públicas com presteza e observados os interesses da coletividade, sob pena de violação do princípio constitucional da função social da propriedade (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

Urge salientar que o texto constitucional não restringiu aos particulares as normas referentes a função social da propriedade, nem mesmo o Código Civil (BRASIL, 2002) realizou referida restrição. Segundo Pires (2006, p. 157), é inescusável a premissa de que os imóveis públicos urbanos são submetidos ao que disciplina o artigo 184, da Constituição

Federal (BRASIL, 1988), onde assevera que a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender as regras previstas no plano diretor.

Pires ainda afirma que:

Ora, não é porque a titularidade do imóvel pertence à União, Estado ou Município que a disciplina acerca da urbanização se caracterize como distinta. Não há nada no texto constitucional consignado o contrário. Os imóveis públicos urbanos, portanto, devem atender a este conteúdo, bem como devem as administrações buscar o melhor uso possível destes imóveis para que cumpram sua função social (2006, p. 157).

No mesmo sentido, tem-se que a função social da propriedade abrange todas as propriedades, inclusive as públicas, de acordo com o que preceitua o Estatuto das Cidades que visa “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sem discriminar entre propriedade urbana privada e propriedade urbana pública” (ROCHA, 2005, p. 140).

Sendo assim, diante da ausência de diferenciação entre a propriedade urbana pública e privada, conclui-se que é sim aplicável o princípio da função social da propriedade ao Estado, uma vez que este se sujeita as normas constitucionais e tem como princípio norteador a prevalência do interesse público (PIRES, 2005, p. 141).

Em contrapartida, Abe (2008, p. 143) assevera que é inaplicável a função social da propriedade aos imóveis públicos, pois referido princípio deve ser seguido apenas por particulares, haja vista que as sanções impostas no caso de descumprimento deste princípio, são inaplicáveis aos entes públicos.

Porém, diante Estado Democrático de Direito no Brasil, o Poder Público não deve esquivar-se do cumprimento das normas constitucionais. Sendo assim, a função social da propriedade também deve ser considerada como um poder-dever do ente estatal, sendo direito do cidadão exigir que a Administração Pública proceda de maneira adequada na conservação e manutenção dos bens públicos (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 53).

Além disso, segundo os dados coletados e acima citados, não é concebível que a doutrina e jurisprudência brasileira tenha como pensamento que um imóvel público abandonado cumpre sua função social simplesmente pelo seu caráter público, uma vez que o Poder Público se encontra subordinado as normas constitucionais assim como os privados.

Diante da problemática, surge a questão, como será aplicado a função social da propriedade ao bem público? Primeiramente, diante do objeto do presente estudo, insta colacionar acerca do princípio federativo, segundo o qual a União e os Estados-membros não

são soberanos, porém são mutuamente autônomos e por conseguinte os devem exercer referida autonomia dentro dos parâmetros constitucionais, os quais lhes conferem certas competências, que podem ser privativas ou concorrentes (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

Ante da autonomia recíproca entre os entes federativos, impede-se que um exerça controle sobre o outro, evitando a hierarquização e constituindo-se num plano jurídico horizontal segundo o qual cada Estado-membro possui autonomia política, administrativa e financeira, subordinando-se sempre as normas constitucionais (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 86).

Por conseguinte, a Administração Pública também se encontra subordinada aos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade. O princípio da legalidade fundamenta-se na obrigatoriedade que possui o administrador público de agir em conformidade com o que determina a lei não podendo se afastar ou desviar. Já no que concerne ao princípio da supremacia do interesse público, deve o ente público agir em conformidade com o fim imediato da satisfação do interesse público (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018, p. 88; MEIRELES, 2010).

Uma das possibilidades é a desapropriação feita pela União e Estados, nos termos do §2º, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, no qual o Ente Público de grau imediatamente superior tem o poder de desapropriar bens pertencentes aos Entes inferiores no caso de descumprimento da função social da propriedade.

Porém, é sabido que dentro dos municípios, inclusive no município objeto da presente pesquisa, que há imóveis abandonados que não pertencem ao município e que ocasionam problemas a cidade. O que fazer neste caso se a lei não autoriza o município a desapropriar bens da União ou Estados?

Sobre o tema se posicionou o Superior Tribunal de Justiça no seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – DESAPROPRIAÇÃO – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL – REEXAME DE PROVAS – SÚMULA 7/STJ – DESAPROPRIAÇÃO INTENTADA POR MUNICÍPIO – BEM DE PROPRIEDADE DA UNIÃO – IMPOSSIBILIDADE, SALVO AUTORIZAÇÃO, POR DECRETO, DO PRESIDENTE DE REPÚBLICA.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.
2. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da parte recorrente demanda o reexame de provas.
3. É vedado ao Município desapropriar bens de propriedade da União ou de suas autarquias e fundações, sem prévia autorização, por decreto, do Presidente da República. Precedentes (BRASIL, 2015).

Da análise é possível depreender que apesar do texto legal se omitir acerca da possibilidade de desapropriação realizada pelo Município aos bens pertencentes à União e Estado, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça é uníssono no sentido de ser possível referida desapropriação por utilidade pública desde que seja previamente autorizada pelo Presidente da República.

Tal possibilidade é um meio pelo qual os municípios podem valer-se para que um bem estadual ou federal que esteja abandonado venha a ter uma destinação e conseqüentemente, cumprir o papel social a ele incumbido, haja vista diante de tantas atividades que lhe são incumbidas, nem sempre a União ou Estados irão dar ênfase a algum bem público isolado e localizado no âmbito de um pequeno município ou até mesmo em município de grande porte (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, depreende-se que o município de Rolim de Moura tem atendido ao princípio constitucional da função social da propriedade na gestão dos bens públicos de uso especial, confirmando uma das hipóteses propostas, haja vista que a maioria dos imóveis visitados possuem destinação, apesar de alguns possuírem a necessidade de manutenção e reforma, o que não obsta seu cumprimento da função social.

As demais hipóteses foram refutadas, pois conforme a coleta de dados realizada, o número de imóveis públicos em uso e em bom estado de conservação é maior do que aqueles que se encontram abandonados.

Visando a solução do problema dos imóveis abandonados, cabe a todos os entes federativos e ao Ministério Público, a fiscalização acerca da gestão dos imóveis públicos, uma vez que constituem patrimônio público e a falta de zelo ocasiona danos ao erário e indiretamente a todos os cidadãos.

Além disso, pode o Município, desde que com autorização do Presidente da República, manejar a desapropriação de imóveis pertencentes à União ou aos Estados, que se encontrem situados no município e não cumprem a função social da sociedade, pois não possuem destinação.

Tem-se que uma maior e mais incisiva aplicação de meios coercitivos e sancionadores aos Administradores Públicos que não observem a função social da propriedade pública acarretaria um melhoramento na gestão dos referidos bens, pois poderiam ser sancionados

com as penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, podendo inclusive perder o cargo e ter seus direitos políticos suspensos.

Ademais, o cidadão também pode e deve fiscalizar a gestão do patrimônio público em todos os âmbitos, não somente no que concerne aos imóveis públicos, haja vista que decorrem de dinheiro público cujo principal dever é atender aos interesses sociais e coletivos.

Por fim, afirma-se possível a submissão dos imóveis públicos ao cumprimento do princípio da função social da propriedade, tendo em vista que a Constituição Federal nada vedou sua aplicação ao âmbito público e o Poder Público não deve esquivar-se do cumprimento das normas constitucionais.

## REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário**. São Paulo: Mizuno, 2006.

\_\_\_\_\_, Nilma de Castro. **Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 11 – Jan/jun. 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2011.

BONILHA, Fernanda. **Frigorífico do Peixe de Rolim de Moura está abandonado há 4 anos, diz MPF**. Disponível em <<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2013/11/frigorifico-do-peixe-de-rolim-de-moura-esta-abandonado-ha-4-anos-diz-mpf.html>> Acesso em: 17 de agosto de 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Brasília: Senado, 1941.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.406/02. Código Civil**. Brasília: Senado, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública**. Brasília: Senado, 1985.

\_\_\_\_\_, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1435517 / SP Recurso Especial 013/0403702-0**. Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130). Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 28/04/2015. Data da Publicação/Fonte: DJe 06/05/2015.

\_\_\_\_\_, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.188.700/MG. Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 18/05/2010, Data da Publicação/Fonte DJe: 25/05/2010

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Os movimentos sociais e a função social dos bens públicos**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 233-239, Janeiro-Fevereiro/2019

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS FILHO, Roberto ; PEREIRA, Flora Regina Camargos. **A eficácia da função social na propriedade pública**. Universtas JUS, v. 27, n.2, p.43-56, 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/download/4309/3268>> Data de acesso: 31 de julho de 2019.

OLIVEIRA JUNIOR, Eliezer Guedes de. **Bens públicos e função social**. Brasília: Clube dos autores, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

\_\_\_\_\_, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NETO, José Oliveira. **Dicionário jurídico compacto – Terminologia jurídica e latim forense**. São Paulo: EDIJUR/Leme, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições do direito civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

PETRUCCI, Jivago. **A função social da propriedade como princípio jurídico**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/4868/a-funcao-social-da-propriedade-como-principio-juridico/1>> Acesso em: 13 de agosto de 2019.

PIRES, Éderson. **A origem da função social da propriedade e sua aplicabilidade à propriedade pública**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Ederson%20Pires%20Revista%20Direito.pdf> . Data de Acesso: 22 agosto de 2019.

---

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

SCHAEFER, João José Ramos. **Usucapião: conceito, requisitos e espécies**. Jurisprudência Catarinense, Florianópolis, v. 30, n. 104/105, out./mar. 2003/2004. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/79135948.pdf>> . Acesso em: 05 de março de 2020.

XAVIER, Bruno Di Fini. **A Desapropriação-sanção**. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41727/a-desapropriacao-sancao>> Acesso em: 05 de março de 2020.

---

Recebido para publicação em março de 2021.  
Aprovado para publicação em abril de 2021.