XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO

THE SOCIAL FUNCTION OF PUBLIC PROPERTY AND THE DISAFFECTION OF PUBLIC GOOD.

Gustavo Soares Lomeu [1]

Resumo

Concretizar o paradigma da sustentabilidade urbana só é possível com o bom uso dos bens públicos, notadamente, aqueles afetados ao uso comum, tais como, praças, parques, ruas, áreas verdes, espaços públicos, bulevares, que são lugares de importância singular para a população. Não é por outro motivo que a desafetação destes espaços públicos envolve preocupação e fundamental interesse público. Este artigo resume-se a apresentar os fundamentos sobre os quais se edificam os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana pública e de como esses princípios devem compor os requisitos autorizadores da desafetação de bens públicos de uso comum.

Palavras-chave: Função social da propriedade, Desafetação de bens públicos, Planejamento urbanístico

Abstract/Resumen/Résumé

Realize the paradigm of urban sustainability is only possible with the proper use of public goods, notably those affected to common use, such as squares, parks, streets, green areas, public spaces, boulevards, which are singularly important places for the population . There is another reason that the disaffection of these public spaces involves concern and vital public interest. This article sums up the state the grounds on which they build the principles of social function of the city and public urban property and how these principles should form the authorizers requirements of disaffection of public goods of common use.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social function of property, Disaffection of public goods, Urban planning

[1] Mestre em Direito (FUMEC/MG), advogado e professor na Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (FADIVALE/MG)

1 INTRODUÇÃO

É comum, na maior parte das cidades brasileiras, o descaso dos administradores públicos e chefes do Executivo com a gestão dos bens públicos de uso comum. Diante deste cenário, é fato social relevante a desafetação de bens públicos contrariamente ao desejo da sociedade civil e/ou dos moradores de dada região urbana.

Portanto, o tema central deste artigo resume-se a apresentar os fundamentos sobre os quais se edificam os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana pública e de como esses princípios devem compor os requisitos autorizadores da desafetação de bens públicos de uso comum.

Pretende-se investigar em que hipóteses seriam permitidas a desafetação de bem público. Tendo por premissa que o ato de desafetação não pode se revestir de instrumento meramente formal. Porquanto, surge o questionamento quanto ao grau de legitimidade que possui as desafetações de bens públicos que estejam cumprindo função social.

Trata-se de tema vinculado a estudos do Direito Urbanístico, Administrativo e Constitucional, pois comporta que o estudo esteja conformado às diretrizes estabelecidas pela função social da cidade e ao direito fundamental à propriedade.

Quanto à metodologia, tendo em vista o problema exposto, das desafetações formais, a vertente dogmática jurídica condiz com o propósito apresentado, pois trabalha com elementos internos ao ordenamento jurídico em que a pesquisa se baseia. Para tanto, adotar-se-á, majoritariamente, o método dedutivo, de forma que a pesquisa se insere dentro de arcabouço doutrinário capaz de inferir aos institutos e fatos jurídicos em análise pressupostos conceituais que encaminham o estudo dentro de referenciais já bem delimitados.

Aplicar-se-á, portanto, para a coleta de dados e informações, as técnicas de análise da jurisprudência dos Tribunais Estaduais, das decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, as quais possuem reflexos em toda extensão nacional, examinando, por exemplo, situações concretas com repercussões relacionadas ao tema e das discussões existentes na doutrina, utilizando, para tanto, um intenso e elaborado estudo bibliográfico – envolvendo análise das legislações e da doutrina correlatas–, preponderando o tipo de pesquisa jurídico-comparativo, por se aperfeiçoar melhor à pesquisa pretendida.

Em síntese, projeta-se dissertar sobre a função social da propriedade urbana pública, bem como sobre a função social da cidade e de que modo e em que hipóteses seriam permitidas a desafetação de bens públicos, para que ao final se possa concluir sobre qual a melhor conformação do instituto à legitimidade e à legalidade imperante.

2 A PROPRIEDADE URBANA EM FUNÇÃO DA CIDADE

O direito de propriedade está direta ou indiretamente vinculado à concretização dos valores constitucionais. Em cooperação, pois, ao projeto de construção de um Estado de justiça social, a Constituição da República de 1988 institui, no art. 170, a função social da propriedade como princípio norteador da ordem econômica e social e, estatui no art. 182 que a propriedade imóvel urbana cumpre sua função social, "quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". O ordenamento constitucional é regulado, em linhas gerais, pela Lei n° 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, tendo por fundamento o citado art. 182 que determina a ordenação de diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento da política urbana.

Cumprir a função social da propriedade urbana é obedecer ao planejamento democrático ordenado pelo plano diretor[1], que, segundo Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2008), destina-se a ser mais do que um plano de obras "[...] seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida da população, em decorrência da expansão e do aproveitamento adequado do solo [...], com vistas a prevenir o crescimento desordenado" (FERRARI, 2008, p. 56).

O Plano Diretor compõe-se como instrumento básico do planejamento urbano[2] e da concretização do direito fundamental à cidade sustentável, tendo por supedâneo os preceitos constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, que compõem o núcleo essencial do Direito Urbanístico.

Edésio Fernandes preceitua que tais princípios inauguram, com o advindo da Constituição de 1988, novos direitos coletivos, essenciais à qualidade e à plenitude da vida do ser humano, principalmente, neste século, em que o mundo é majoritariamente urbano[3].

---

[1] Desta forma, preceitua o Estatuto da Cidade, em seu art. 39: 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, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2° desta Lei.

[2] Sobre este planejamento urbanístico, Washington Peluso Albino de Souza e Giovani Clark (2008, p. 87) ensinam que, "Por este enunciado vê-se que não se trata de um planejamento apenas urbanístico, com vistas ao traçado da cidade ou à edificação, mas amplia-se abrangendo gama muito maior, na qual menciona as "necessidades econômicas", onde podemos encontrar a interface com o Direito Econômico, o mesmo se dando com os demais ramos do Direito tais como o Constitucional, o Administrativo, o Civil, o Penal, o Ambiental e outros, buscando o ajustamento à chamada "qualidade de vida" e à própria "justiça social". Esta é a dimensão do Estatuto da Cidade, definida pelo instrumento básico, o Plano Diretor."

[3] O mais importante desses princípios é certamente o da função socioambiental da propriedade e da cidade, que por sua vez é uma expressão do principio de que o urbanismo é uma função pública no sentido mais amplo, isto é, a ordem urbanística não é determinada tão somente pela ordem dos direitos individuais, não sendo reduzível tão somente à ordem dos interesses estatais.
Trata-se na verdade de uma noção antiga e já repetida em várias constituições brasileiras, mas que, pela primeira vez, na Constituição de 1988, e especialmente com a aprovação do Estatuto da Cidade, se tornou

A realização das funções sociais da cidade é a meta principal a ser atingida pela política urbana, de forma que se conclui que o Poder Público (especialmente o Municipal) deve se ater ao cumprimento do planejamento democrático urbano, contido no Plano Diretor, sendo a função social da propriedade componente essencial para a realização das funções sociais da cidade, ou seja, a concretização dos direitos à habitação, ao trabalho, ao lazer, à mobilidade e à segurança no espaço urbano; para tanto, é necessário a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, pressupondo-se a fixação saudável do indivíduo no espaço urbano coletivo.

O Plano Diretor normatiza o cumprimento da função social da propriedade urbana, tendo por núcleo gravitacional as exigências fundamentais de ordenação da cidade[4] previstas na Constituição Federal, observando-se, ainda, as diretrizes gerais de política urbana veiculadas pelo Estatuto da Cidade dentre as quais cabe ressaltar, dada a sua relevância, o art. 2° do Estatuto da Cidade. Nisto, o plano diretor é a lei municipal fundamental para a ordenação e planejamento efetivos da cidade e preceito básico para a aferição da função social da propriedade urbana.

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 393) conceitua o plano diretor como "[...] o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, *desejado pela comunidade local.".* O que impõe, para a formulação do plano diretor, extenso debate e diálogo com a população citadina.

---

uma noção consistente e não uma mera figura de retórica sobretudo na medida em que esse princípio se traduz, na ordem constitucional brasileira em direitos coletivos novos e inter-relacionados.

Como consequência, tal como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos no sentido de constituir um *nova ordem jurídico urbanística* que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura das mais-valias urbanísticas; e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. (FERNANDES, 2006, p. 11, grifos nossos).

[4] Para que a cidade cumpra sua função social é necessário que a propriedade esteja, como dito, em consonância com os preceitos constitucionais, cooperando na concretização dos direitos fundamentais, buscados na realização das funções sociais da cidade; a realização do paradigma de sustentabilidade urbana se apoia na propriedade privada e pública, de forma que, segundo Juliana Atmann Berwig (2011, p. 221), percebe-se, [...] que a concepção de função social da propriedade não se aparta das funções sociais da cidade, pois ambas são provenientes do mesmo ordenamento urbanístico, estando o princípio da função social inserido em sua essência. Assim sendo, tanto as diretrizes ao cumprimento das funções sociais ou socioambientais da propriedade e da cidade estão submetidas ao bem-estar da coletividade e, não somente do individual. Isso ocorre, pois sendo a propriedade parte integrante da cidade esta contida em um mesmo complexo, a cidade como um todo. Impõe-se ressaltar, assim, que o plano diretor da cidade, não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina determinante do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas sim, incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias, alcançando o pleno desenvolvimento de suas funções sociais.

Para tanto, o Estatuto da Cidade institui a *Gestão Democrática da cidade,* que consiste na participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Tais instrumentos de tutela têm por objetivo o controle democrático das práticas legislativas e executivas que dizem respeito à ordenação, planejamento e execução do espaço urbano, tanto no que diz respeito ao que a cidade é, ou seja, na avaliação do que a cidade necessita de fato, bem como quanto ao que se deseja que seja o ambiente citadino.

Portanto, a construção do que se planeja deve ser a efetiva realização do querer dos moradores da urbe, o que impõe o cumprimento da gestão democrática da cidade.

Estes instrumentos, inclusive, incorporam o plano diretor de relevante legitimidade popular que lhe concede papel fundamental no planejamento urbano, constituindo-se de verdadeiro princípio do Direito Urbanístico, denominado de *reserva do plano* que, nas palavras de Victor Carvalho Pinto (2010, p. 217) "[...] consiste na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas".

Desta forma, a propriedade imobiliária urbana, tanto pública quanto privada, independentemente da pessoa que exerça a titularidade do domínio, não importando se pessoa jurídica pública – União, Estados federados, Distritito Federal, Municípios, fundações e autarquias públicas –, ou mesmo, pessoas naturais ou entes privados; todos, de fato, devem exercer o direito fundamental de propriedade, cumprindo sua função social, pois, a propriedade é um poder/dever, e obriga todos a se conformarem aos objetivos do planejamento urbano democrático.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA PÚBLICA

A propriedade pública deve estar em consonância com os preceitos constitucionais, de forma que a propriedade imobiliária pública deve atender a sua função social, para que o próprio planejamento urbanístico municipal não seja desfalcado. Portanto, mesmo não estando consagrado de forma explícita na Constituição (DI PIETRO, 2012), a função social da propriedade pública está diretamente ligada ao cumprimento das diretrizes firmadas pela política de desenvolvimento urbano, pois, o objetivo deste planejamento é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CR/88).

É atual, na doutrina, a dúvida quanto à possibilidade de se falar em função social da propriedade pública; porque, primeiramente, alega-se que se cogitaria de pleonasmo, haja vista que, estando o poder público vinculado ao cumprimento do interesse público, ao bem comum, não há dúvidas de que todo o patrimônio público deve estar vinculado às finalidades sociais e, por outro lado, a propriedade pública pelo simples fato de estar sob o domínio do ente público cumpriria função social, pois, em que pese a titularidade destes bens ser da pessoa jurídica estatal, os mesmo se submetem ao regime jurídico público, precisamente com o intento de se tutelar a sua utilização para fins de interesse geral.

Porém, refutam-se estes argumentos, pois se entende que o princípio da função social impõe ao ente público a utilização do bem ao qual está afetado, perquirindo à *melhor* utilidade que dele se pode extrair. E, o simples fato de determinado bem ser de propriedade do ente público não legitima, de início, que este cumpre a sua função social.

Portanto, em que pese a vinculação de todos os bens do patrimônio estatal ao cumprimento do interesse público, entende-se que a função social da propriedade pública evidencia e exige o bom uso desta propriedade, compondo-se como *dever* do estado. Sobre este dever, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 233) prediz que,

> Desse modo, enquanto o princípio da função social da propriedade privada impõe um dever ao proprietário (e, de certo modo, exige a atuação do poder público para garantir o cumprimento do princípio), o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público e *cria para os cidadãos direito de natureza coletiva*, no sentido de exigir a observância da norma constitucional. (grifos nossos)

O uso da propriedade pública deve ser de modo a garantir e efetivar a construção da cidade sustentável[5], que se compõem como direito de natureza coletiva, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Por conseguinte, se quanto à propriedade privada há um dever de colaboração diante do projeto constitucional de construção do Estado de Justiça social (SILVA, 2007), muito mais está presente a função social na propriedade pública, sendo inerente ao seu conceito e, mais, institui direito coletivo à cidade sustentável, o que significa aos cidadãos o direito de ação, especialmente pela via da ação popular e ação civil pública, contra os abusos na

[5] Para tanto, Maria Coeli Simões Pires e Mila Batista Leite Corrêa da Costa (2012, p. 7) defendem a concepção de um "paradigma de sustentabilidade" em que, "*A função social* do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo *coibir a segregação sócio espacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades.* (grifos nossos)

utilização da propriedade, de modo que, reitera-se, "[...] falar em função significa falar em dever para o poder público: dever de disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar esta utilização, reprimir as infrações, [...] para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável." (DI PIETRO, 2012, p. 243).

Firma-se, pois, que a função social é, assim como salientado à propriedade privada, elemento *estrutural* da propriedade pública, conformando-a, impondo à administração pública a utilização de seus bens em postura ativa, o que, na propriedade pública imobiliária urbana, notadamente, é seguir o planejamento urbanístico que busca a difícil concretização da cidade sustentável. Neste mesmo entendimento, Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 139) preceitua que a função social da propriedade "[...] informa e conforma o conteúdo de todas as propriedades, inclusive as públicas, [...]", e destaca que o Estatuto da Cidade em nenhum de seus artigos diferencia a propriedade pública da privada quanto à vinculação ao princípio da função social.

É notável a importância que os bens públicos possuem na concretização do sucesso do plano diretor. A construção de uma cidade sustentável perpassa pela boa utilização dos bens públicos, que exige a sua conformação às finalidades sociais.

A boa utilização dos bens públicos nada mais é senão o direito fundamental à boa Administração Pública[6] deste patrimônio, que consiste na gestão dos bens públicos com fundamento nos princípios e regras constitucionais. Juarez Freitas conceitua o direito fundamental à boa administração como sendo "[...] o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas." (FREITAS, 2007, p.20).

Nisto, assevera Victor Carvalho Pinto (2010, p. 226) que "[...] no direito urbanístico, o que importa não é a natureza pública ou privada da propriedade. O que importa é a transformação no território, que precisa ser planejada independentemente de quem seja seu promotor.". Portanto, é de fundamental importância que os bens públicos de todas as esferas

[6] Em lições sobre o conteúdo jurídico do direito fundamental à boa administração, na Constituição Espanhola de 1978 (carta de grande influência na formulação da Constituição brasileira de 1988), o espanhol Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, em síntese, assevera que a boa administração é aquela que sempre atua a serviço objetivo do interesse geral (2012, p. 136), "Os cidadãos [...] têm direito a que a gestão dos interesses públicos se realize de maneira consonante com o livre desenvolvimento solidário das pessoas. Por isso é um direito fundamental da pessoa, porque a pessoa enquanto tal exige que o público, que o espaço em geral esteja atendido de forma que lhe permita realizar-se, em sua dimensão de liberdade solidária, como pessoa humana a partir de diferentes dimensões. (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012, p. 156)

da Administração Pública cumpram com função social, conformando-se ao planejamento municipal[7].

Contudo, é importante salientar que a imposição das penalidades advindas do descumprimento do princípio da função social da propriedade (parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a instituição do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção) é restritíssima quando se cogita aplicá-los sobre bens públicos. Alguns instrumentos para imposição do cumprimento da função social são, inclusive, de aplicações impossíveis, porque o seu descumprimento não acarreta nas mesmas penalidades impostas à propriedade privada, por exemplo, entre os entes públicos o princípio da imunidade recíproca – que decorre do princípio federativo – veda a instituição e cobrança de IPTU progressivo no tempo (art. 150, inc. VI, alínea "a", CR/88), assim como o Decreto Lei n.º 3.365/1941 proibi em seu art. 2º a desapropriação dos bens da União ou do Estado federativo pelo Município[8].

Para Nilma de Castro Abe (2013, p. 69), não se poderia cogitar, em nenhuma hipótese, que os bens públicos estivessem condicionados ao cumprimento do princípio da função social, pois a admissão do princípio aos bens públicos faria surgir a possibilidade de punições que seriam de difíceis aplicações práticas. Assim, prediz a autora que, em que pese estarem os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) obrigados a cumprirem os deveres de boa gestão, estes não se coadunam com os deveres advindos da função social, concluindo que "[...] as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis principalmente aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos pelo descumprimento desse dever [...]" (ABE, 2013, p. 69), sendo, pois, difícil delimitar a função social da propriedade pública, de forma que, segundo a mesma autora,

> [...] a caracterização da função social como um dever jurídico a ser atendido pelo ente público esbarraria na imposição de uma responsabilização ao ente público, que

[7] De fato, conforme ensinamentos de Alexandre Levin (2010, p. 209), "[...] a construção de obras públicas que promova alterações importantes no ordenamento do território do Município deve resultar de regular planejamento urbanístico, que é consubstanciado, como visto, na lei que institui o plano diretor municipal. Atendidas as prescrições do plano diretor quanto ao respectivo processo de planejamento/construção, os bens públicos resultantes desse processo estarão cumprindo, de fato, sua função social. E aqui estão incluídas a projeção e construção de sistemas viários, sistemas de pontes e viadutos, sistemas de esgoto e canalização de córregos, portos e aeroportos, dentre outros".

[8] É importante destacar, contudo, que a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afastado o princípio da imunidade recíproca quando o ente público se tratar de órgão da administração pública indireta. Neste sentido, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 599.176, com repercussão geral reconhecida, o STF decidiu que a União responderá por débito tributário da extinta Rede Ferroviária Federa S/A (RFFSA). Em votação unânime, a Corte decidiu que não se aplica o princípio da imunidade tributária recíproca a débito de IPTU devido pela RFFSA ao município de Curitiba. Com a decisão, caberá à União, sucessora da empresa nos termos da Lei n. 11.483/2007, quitar o débito.

> seria ineficaz do ponto de vista prático, isto porque a responsabilização da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não alcança efetivamente o agente público (o administrador do imóvel público), que, via de regra, foi quem deixou de cumprir diversos deveres em relação à gestão do patrimônio imobiliário público. (ABE, 2013, p. 74)

Defender-se-ia que as sanções decorrentes do descumprimento da função social da propriedade pública *não* são efetivamente hábeis e concretas contra o Ente Público, porque se entenderia que a penalidade deveria ser imposta ao agente público, "[...] tendo em vista que o imóvel público possui um titular (ente público) totalmente distinto do administrador (agente público) e do beneficiário (coletividade) [...]", o que ensejaria, dentro deste entendimento, "[...] mais eficiente os deveres e as sanções jurídicas imputáveis aos administradores dos imóveis públicos, e a eles atribuir as consequências jurídicas decorrentes do descumprimento dos deveres de gestão." (ABE, 2013, p. 75).

Em que pese os argumentos contrários, não se entende, como visto alhures, ser possível afastar a aplicação do princípio da função social da propriedade pública, principalmente, tendo por pressuposto único a dificuldade prática da imposição das penalidades. Pois, ao se admitir este postulado, permitir-se-ia a interpretação da norma com intuito de conformá-la às consequências jurídicas, como se fosse possível manipular a interpretação do ordenamento, tendo em vista os resultados ou os efeitos advindos da concretização da norma. Seria, por exemplo, inverter a ordem de um processo e começar o julgamento olhando se a punição será adequada, havendo, neste caso, o risco de se condenar alguém por algo muito mais grave do quê o que realmente foi feito – se achar que a punição prevista na lei é muito branda –, ou, deixar de condenar o culpado, por concluir que a punição prevista é muito severa. Em ambos os casos, vê-se que ocorre injustiça.

É de suma importância para a concretização do plano diretor que os bens públicos da União, do Estado e do Município cumpram sua função social, para tanto, deve, primeiramente, o Município resguardar e fiscalizar o cumprimento do plano diretor pelos demais Entes Públicos, de forma que havendo descumprimento das normas urbanísticas, o Município deve notificar a pessoa de direito público infratora para que se conforme às diretrizes do plano, não havendo solução, deve o Município se socorrer ao Poder Judiciário para que se cumpra a determinação legal e constitucional ora desrespeitada.

Isto se impõe, pois, como dito alhures, não é possível, tendo em vista o princípio da imunidade recíproca, incidir sobre os Entes Públicos as penalidades típicas aplicadas aos particulares quando utilizam a propriedade em desrespeito às normas urbanísticas. Portanto, torna-se instrumento de grande importância para a realização do direito coletivo à cidade

sustentável a Ação Civil Pública e a Ação Popular, e nestas situações os Ministérios Públicos Estaduais e Federais têm sido agentes atuantes na tutela deste direito.

De fato, não há nada de inovador e útil à proteção da ordem urbanística, tão somente, a responsabilização do agente público pela ação ou omissão de que resultara a má gestão do patrimônio público (por exemplo, por meio da ação de improbidade pública, Lei n° 8.429/92), sendo os meios dispostos à punição destes atos insuficientes, pois, "[...] não resolve a questão relativa à adequação do imóvel ao plano diretor municipal. A função social desse imóvel continuará a ser descumprida, em prejuízo do planejamento urbano e da realização das funções sociais da cidade." (LEVIN, 2010, p. 199).

Mesmo para quem cogita não ser possível a aplicação prática e satisfatória do princípio da função social à propriedade pública, reitera-se que isso não afasta os deveres do Poder Público em relação ao seu patrimônio. Portanto, para parte da doutrina, evidencia-se que os deveres dos entes públicos, na administração de seus bens, estariam firmados não na função social da propriedade, mas no cumprimento e no exercício da função administrativa.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a função administrativa consiste na "[...] função que o Estado, ou quem lhe faça às vezes, exerce 'na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos' e que [...] se caracteriza pelo fato de ser 'desempenhada mediante comportamentos infralegais' [...] submissos todos a controle de legalidade do Judiciário" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 34). De forma que a função administrativa evidenciaria o conjunto de deveres da Administração Pública na utilização e conservação dos bens em proveito da coletividade. Este plexo de deveres são, precipuamente, os deveres de guarda (vigilância e tutela da integridade e finalidade do bem público), conservação (cuidados para mantê-lo com as características de uso e fim) e aprimoramento (medidas de valorização) desses bens (GASPARINI, 2003, p. 724).

Contudo, tem-se que o princípio da função administrativa não é o bastante para tutelar o direito coletivo à cidade sustentável, pois não é capaz de conformar a utilização dos bens públicos ao plano urbanístico desenhado pelo plano diretor e outras normas urbanísticas. Porquanto, se se admitisse que cumprir a função social é o mesmo que cumprir com rigor à função administrativa (inerente aos atos dos agentes públicos, mas que nada se refere ao conceito de propriedade), não se poderia cogitar, por exemplo, que a função social, inerente ao bem público, deve ser critério para a desafetação ou não de bem público.

A função social da propriedade é, portanto, norma fundamental, dotada de eficácia normativa imediata; servindo-se, também, de postulado normativo que ditará os pressupostos da interpretação legal; bem como princípio ponderador da ordem econômica e princípio

basilar da ordem urbanística, tratando-se de poder/dever tanto de particulares quanto, principalmente, do Estado que deve perquirir, na gestão de seus bens, precipuamente, no exercício de sua função administrativa, os preceitos ditados pelo planejamento urbanístico, respeitando o princípio de reserva do plano. Portanto, sendo a função social da propriedade pública elemento estrutural da propriedade, não se pode olvidar que o cumprimento da função social é importante critério a ser analisado para a desafetação de bem público.

4 DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

A afetação é a consagração de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial; e, a desafetação é a retirada de referida destinação. Fernando Rodrigues Martins expressa mesmo conceito, segundo o qual: "[...] a desafetação é a modificação do destino de bens públicos de uso comum ou de uso especial." (MARTINS, 2010, p. 145).

É fato que qualquer que seja a espécie de bem público, todas estão sujeitas à desafetação. Assim, os bens públicos de uso comum podem ser desafetados, passando para a categoria de bens especiais ou dominicais, bem como os bens públicos especiais serem desafetados de sua destinação e transformados na categoria de bens dominicais, ou mesmo de uso comum.

Intenta-se, neste tópico, portanto, expor quais são os critérios para a desafetação de bem público, principalmente, quanto aos bens de uso comum, uma vez que estes possuem evidente uso em favor da coletividade, sua real beneficiária, e o interesse público em mantê-los é, *a priori*, maior do que destiná-los a outro uso.

O primeiro requisito para qualquer desafetação de bem público é a autorização legislativa. Trata-se de permissivo legal contido no Código Civil, art. 100, que assim preceitua: "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*". Somente a lei, em sentido estrito, emanada do Poder Legislativo, tem o condão de permitir a mudança de finalidade do uso de determinado bem público, bem como, a sua reclassificação e destinação como bem dominical.

A lei que autoriza a desafetação deve ser específica a determinado bem, ou conjunto de bens, não é razoável que o legislativo delegue ao executivo autoridade para desafetar bens públicos de forma aleatória, em um permissivo genérico[9].

[9] Leis genéricas que autorizam a desafetação de bens públicos são comuns. Por exemplo, no município de Belo Horizonte, a Lei Municipal n. 8.768/2004 (com redação atualizada pela Lei n. 10.068/2011) dispõe sobre

Não pode o legislativo renunciar ao seu dever de fiscalizar os atos de desafetação. Porquanto, se a lei não especificar quais serão os bens a serem desafetados, não será possível que o parlamento verifique os critérios jurídicos e de fato que permitam a desafetação do bem. Isto porque não basta a lei (requisito formal) para a desafetação; a lei, apenas, não é suficiente, é necessário ser comprovado o desvio de finalidade do bem público.

E, se tratar, precipuamente, de bens de uso comum[10], em área urbana, é fundamental que a desafetação do bem se perfaça pelos critérios já elencados e, mais, de forma democrática e planejada (princípio da reserva do plano).

Segundo magistério de Maria Tereza Fonseca Dias, o Direito Administrativo contemporâneo não pode se constituir distante dos cânones do Direito Constitucional democrático, na medida em que "[...] o Direito Administrativo deve voltar-se para a construção, consolidação e implementação de procedimentos democráticos que possibilitem aos cidadãos – que não podem ser mais concebidos como "administrados" – sua participação na administração pública." (DIAS, 2012, p. 64)

Assevera-se que a autorização genérica ao chefe do executivo para a desafetação indiscriminada de bens de uso comum do povo, sem audiência e participação da população afetada pelos atos da Administração, é incompatível com o Estatuto da Cidade, que determina gestão democrática.

Portanto, quanto aos bens de uso comum, a desafetação não pode ser apenas jurídica, exigi-se a existência de desafetação de fato, como dito alhures. É necessário, portanto, a veracidade dos fatos que comprovem que determinado bem público afetado ao uso comum ou especial não se serve mais àquele propósito, tendo, desta forma, perdido esta finalidade precípua. Pois, nas lições do Ministro do STJ, Hermann Benjamin, "[...] retirar da praça a natureza de *loci communes*, *loci publici* não é um banal ato de governo municipal. Significa grave opção administrativa reducionista do componente público, de repercussões imediatas, [...] no futuro próximo e remoto da evolução da cidade" (STJ. Resp. nº 1135807/RS. Rel. Min. Herman Benjamin. Dj. 15/04/2010. Dje. 08/03/2012).

---

permissão de direito real de uso de área pertencente ao município, especificamente de logradouros sem saída (permitindo, conjuntamente, o fechamento do loteamento e controle de acesso ao espaço público) e preceitua, no artigo 5º, que "A área objeto da outorga de que trata esta Lei ficará *desafetada* do uso comum, *durante a vigência da permissão*". Pela redação desta Lei municipal, conclui-se que o ato administrativo é que desafetará a área, esta é a redação do art. 3° da referida lei: "A permissão de que trata esta Lei será regida pelo respectivo Termo de Permissão de Direito Real de Uso, firmado entre o Executivo e o interessado, e formalizada por decreto do Executivo".

[10] Estando os bens de uso especial afetados ao uso e serviço da Administração, é ponderável que a exigência fática se mitigue, pois o uso do bem é diretamente em favor do ente público, possuindo, assim, maior liberdade no ato de desafetação, o que não afasta, porém, a motivação e fundamentação do ato.

Toshio Mukai, em artigo publicado na Revista de Direito Público, em 1985, já se posicionava, categoricamente, contra a desafetação meramente legal do bem público. Expunha o autor, quanto aos bens de uso comum, que esta categoria possui intrinsecamente em sua natureza o que se pode denominar de "[...] 'afetação fática' do bem à sua utilização coletiva [...]" (MUKAI, 1985, p. 247), o que vedaria sua desafetação tão somente por lei. O mesmo autor assevera, sobre os bens públicos incorporados ao patrimônio municipal por meio do registro do loteamento urbano, que:

> Enquanto tal destinação de fato se mantiver, não pode a lei efetivar a desafetação sob pena de cometer lesão ao patrimônio público da comunidade, [...] se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de uso comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominiais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes, etc. de um município e, portanto, de seu território público todo, com a consequente alienação (possível) do mesmo, o que, evidentemente, seria contra toda a lógica jurídica, sendo mesmo disparate que ninguém, em sã consciência, poderia admitir. Na prática, difícil é encontrar-se o mau administrador ou o mau legislador agindo com tal clareza no desvirtuamento dos bens de uso comum do povo: o grande perigo é a ação a longo prazo – hoje uma praça, amanhã um espaço livre, depois de algum tempo outra praça, finalizando-se por empobrecer totalmente a comunidade. (MUKAI, 1985, p. 249)

Portanto, a desafetação, além da autorização legislativa prévia, deve ser precedida de imprescindível desafetação de fato. No mesmo entendimento, Raul de Mello Franco Jr. (2011, p. 43) preceitua que, "[...] a alteração da destinação original deve constituir, antes de tudo, uma situação de fato [...]", bem como, cumprir, nas palavras de Fernando Rodrigues Martins, "[...] a observância de aspectos normativos *ambientais* e *urbanísticos*, que efetivamente proíbem qualquer tipo de manejo ou modificação na área afetada." (MARTINS, 2010, p. 145, grifos nossos).

Uma rua ou praça que é normalmente usufruída pelos cidadãos não pode simplesmente ser desafetada a outro uso tão somente por autorização legislativa e ao arbítrio de administradores públicos[11].

Em coerente argumentação, é possível a declaração de desafetação de rua que, por exemplo, deixa de ser utilizada pela população e cujo traçado viário não seja de fundamental importância à cidade; desde que se destina o bem a outro relevante interesse público.

Não se vislumbra o mesmo entendimento quanto às áreas verdes de um bairro (por exemplo, parques públicos, áreas de florestas dentro de espaço urbano, áreas de várzeas), pois

[11] Fernando Rodrigues Martins (2010, p. 146) alerta sobre esta realidade: "Esta matéria [desafetação legal de bem público] é de cunho especial ao estudo do patrimônio público, mesmo porque o que se vê na prática são administradores que, ao ignorarem descortinadamente as normas citadas, colocam bens públicos à disposição dos particulares, como se deles fossem, o que acarreta, por óbvio, improbidade administrativa – art. 10, I, III e IV, da Lei 8.429/1992.".

se tratam de espaços públicos destinados ao cumprimento da função socioambiental da cidade.

Segundo Helano Vieira Rangel e Homero Ribeiro (2010, p. 6322), "[...] o Poder Público municipal, ao promover a desafetação das referidas áreas verdes, sob qualquer pretexto, mesmo pelo suposto 'interesse público', age em total desconformidade com a legalidade e a moralidade administrativa [...]". O interesse público em hipótese alguma é maior que a Constituição, que determina em seu art. 225 que "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988). De fato, é imperiosa a conclusão dos autores quanto à impossibilidade de desafetação de áreas verdes,

> No tocante às áreas verdes incorporadas ao domínio público municipal por força de loteamentos, trata-se de patrimônio comunitário de valor inestimável. Sua desafetação e posterior negociação é de todo desarrazoada; é ilegal. Acima de tudo, vai de encontro aos nobres princípios constitucionais que tutelam o meio ambiente e as políticas urbanas, sendo um grave retrocesso na efetivação dos direitos fundamentais de natureza difusa. (RANGEL; RIBEIRO, 2010, p. 6322)

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que, segundo José Carlos de Freitas,

> [...] se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo *regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas 'non aedificandi'*, até porque admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público. (FREITAS, 2009, p. 188)

Pois os bens públicos de uso comum, precipuamente os consagrados ao cumprimento de função socioambiental, destinam-se a uso coletivo de tal relevância, que retirar-lhes este uso, bastando a prolação de lei, é afrontar a política urbana constitucional. Por isso, reitera-se a necessidade da desafetação de fato. Portanto, não havendo esta realidade, seria legítima a desafetação apenas formal?

Vê-se que, em casos de relevante interesse público e de verdadeira necessidade coletiva, poder-se-ia até permitir a desafetação de áreas verdes ou de espaços comunitários (destinando-lhes ao domínio privado da Administração), desde que, em *contraprestação* pela área que a cidade perdesse, outro espaço urbano de mesma categoria e importância fosse

aglutinado ao ambiente citadino, para que a cidade não seja desfalcada dos seus espaços públicos.

Portanto, é salutar o argumento, apresentado por Raul de Mello Franco Júnior (2011, p. 44), que, "[...] os bens públicos estão implantados em uma ou outra categoria não apenas por uma declaração formal do legislador, mas, antes disso, pelo fim a que servem", desta feita, conclui o mesmo autor que,

> Não é lícito ao administrador, por ato arbitrário (muitas vezes travestido de uma falsa discricionaridade), alterar a natureza das coisas. É possível a reclassificação de um bem e isso dependerá, por certo, de lei autorizadora. Nem por isso, entretanto, estará franqueado ao legislador remanejar o acervo patrimonial a seu bel-prazer. Antes de constituir um fato jurídico, a desafetação deve ser um fato concreto, o que somente ocorre a partir do momento em que a destinação originária do bem tenha desaparecido e isso possa ser claramente demonstrado. (FRANCO JR., 2011, p. 45)

A desafetação de bem público que mantenha a sua destinação útil originária é contrária aos princípios da função social da propriedade, pois a Constituição da República e o ordenamento legal impõem à Administração o dever quanto à gestão dos seus bens conforme as finalidades públicas destes. Portanto, a desafetação de bens de uso comum, notadamente, não se constitui de ato discricionário da Administração; para que ela se implemente é necessário que o vinculo, ao qual o bem estava destinado, tenha, realmente, se perdido, sendo igualmente relevante que a Administração conceda em contrapartida outro espaço público afetado ao uso comum.

Trata-se, portanto, de ato vinculado, pois o bem afetado ao uso comum, precipuamente, em ambiente citadino, está afetado à notável utilidade pública urbanística, social, ambiental e mesmo política desta espécie de bem[12]. Daí estarem sujeitos ao controle jurisdicional[13].

---

[12] Segundo o Min. Herman Benjamin: "Em vez de resíduo, mancha ou zona morta – bolsões vazios e inúteis, verdadeiras pedras no caminho da plena e absoluta explorabilidade imobiliária, a estorvarem aquilo que seria o destino inevitável do adensamento –, os espaços públicos urbanos cumprem, muito ao contrário, relevantes funções de caráter social (recreação cultural e esportiva), político (palco de manifestações e protestos populares), estético (embelezamento da paisagem artificial e natural), sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra para os que pretendem fugir de multidões de gente e veículos) e ecológico (refúgio para a biodiversidade local)" (STJ. Resp. nº 1135807/RS. Rel. Min. Herman Benjamin. Dj. 15/04/2010. Dje. 08/03/2012).

[13] [...] No passado, estava o Judiciário atrelado ao princípio da legalidade, expressão maior do Estado de direito, entendendo-se como tal a submissão de todos os poderes à lei. A visão exacerbada e literal do princípio transformou o Legislativo em um super poder, com supremacia absoluta, fazendo-o bom parceiro do Executivo, que dele merecia conteúdo normativo abrangente e vazio de comando, deixando-se por conta da Administração o *facere* ou *non facere*, ao que se chamou de mérito administrativo, longe do alcance do Judiciário. A partir da última década do Século XX, o Brasil, com grande atraso, promoveu a sua revisão crítica do Direito, que consistiu em retirar do Legislador a supremacia de super poder, ao dar nova interpretação ao princípio da legalidade. [...] A tendência, portanto, é a de manter fiscalizado o espaço livre de

Pois, o mérito administrativo, o julgamento da oportunidade e da conveniência realizado pelo Poder Executivo, não se predispõe a esconder decisões autoritárias ou contrárias aos princípios constitucionais, nisto, destaca-se de fundamental importância a motivação[14] que baseia o ato de desafetação, ou seja, os motivos que levaram a Administração a se desfazer de determinado bem público afetado devem ser claros, correspondendo aos princípios da política urbana, portanto, não apenas a critérios formalísticos.

Nesta linha, preceitua o Min. Herman Benjamin (2010) que o dever do administrador público em conservar os bens do patrimônio público, destinando-lhes ao uso afetado, não é discricionário, porque está vinculado diretamente aos princípios constitucionais da ordem urbanística e aos preceitos e valores do Estatuto da Cidade.

O ato de desafetação, pois, constitui-se de escolha da Administração que não se perfaz em indiferentes jurídicos, ou seja, não se traduz como opção que resulte em única e melhor solução, portanto, à discricionariedade do Executivo. Nisto, segundo o ministro Herman Benjamin, conclui-se que a gestão dos bens públicos pela Administração se trata do "[...] dever *não discricionário* do administrador de instituí-los e conservá-los adequadamente, como elementos indispensáveis ao *direito à cidade sustentável,* que envolve, simultaneamente, os interesses das gerações presentes e futuras, consoante o art. 2º, I, da Lei 10.257/01." (STJ. Resp. nº 1135807/RS. Rel. Min. Herman Benjamin. Dj. 15/04/2010. Dje. 08/03/2012, grifos nossos).

Assim, neste mesmo julgado, o colegiado da Segunda Turma do STJ, em entendimento mais arraigado à afetação dos bens de uso comum ao bem-estar da coletividade, e na função social ao qual estão vinculados, afastou qualquer possibilidade de desafetação desta espécie, mesmo que se reclassifique ao uso especial da administração pública e, mais, ainda que se presencie o abandono do bem. Segundo ementa do julgado:

> [...] embora seja de inequívoco interesse coletivo viabilizar a prestação de serviços a pessoas de baixa renda, não se justifica, nos dias atuais, que praças, jardins, parques e bulevares públicos, ou qualquer área verde municipal de uso comum do povo,

---

entendimento da Administração, espaço este gerado pela discricionariedade, chamado de "Cavalo de Tróia" pelo alemão Huber, transcrito em "Direito Administrativo em Evolução", de Odete Medauar. *Dentro desse novo paradigma, não se pode simplesmente dizer que, em matéria de conveniência e oportunidade, não pode o Judiciário examiná-las. Aos poucos, o caráter de liberdade total do administrador vai se apagando da cultura brasileira e, no lugar, coloca-se na análise da motivação do ato administrativo a área de controle.* E, diga-se, porque pertinente, não apenas o controle em sua acepção mais ampla, mas também o político e a opinião pública. (STJ. REsp 429570 / GO, Rel. Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Dj. 11 nov. 2003, grifos nossos)

[14] Quanto ao tema, José Adércio Leite Sampaio ensina que a "A inexistência de motivos, a retirada de consequências incompatíveis com a norma aplicável, a persecução de finalidades incompatíveis com a regra de competência, a desproporcionalidade entre meios e fins *ensejam a fiscalização e revisão judicial*." (SAMPAIO, 2002, p. 318, grifos nossos).

> sofram desafetação para a edificação de prédios e construções, governamentais ou não, tanto mais ao se considerar, nas cidades brasileiras, a insuficiência ou absoluta carência desses lugares de convivência social. Quando realizada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, maldotada na consideração de possíveis alternativas, ou à míngua de respeito pelos valores e funções nele condensados, a desafetação de bem público transforma-se em *vandalismo estatal*, mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor. Por outro lado, *é ilegítimo, para não dizer imoral ou ímprobo, à Administração, sob o argumento do "estado de abandono" das áreas públicas, pretender motivar o seu aniquilamento absoluto, por meio de desafetação*. Entender de maneira diversa corresponderia a atribuir à recriminável omissão estatal a prerrogativa de inspirar e apressar a privatização ou a transformação do bem de uso comum do povo em categoria distinta. *Finalmente, tampouco há de servir de justificativa a simples alegação de não uso ou pouco uso do espaço pela população, pois a finalidade desses locais públicos não se resume, nem se esgota, na imediata e efetiva utilização, bastando a simples disponibilização*, hoje e sobretudo para o futuro – um investimento ou poupança na espera de tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo. Assim, em tese, poderá o Ministério Público, se entender conveniente, ingressar com Ação Civil Pública contra o Município recorrido, visando obter compensação pelo espaço verde urbano suprimido, de igual ou maior área, no mesmo bairro em que se localizava a praça desafetada. (STJ. Resp. nº 1135807/RS. Rel. Min. Herman Benjamin. Dj. 15/04/2010. Dje. 08/03/2012, grifos nossos)

A propriedade pública, especificamente a urbana, é de fundamental importância na construção da cidade sustentável, pois é no espaço público, precipuamente, que se perfaz o planejamento e onde se implementa ambiente mais civilizado.

Permitir que áreas urbanas afetadas ao uso comum sejam desafetadas, tendo por critério permissivo simplesmente e unicamente a lei, destinando-as a outra finalidade, à escolha indiscriminada da Administração Pública, sem nenhuma motivação contundente e sem, no mínimo, inclusão de novos espaços urbanos de mesma categoria em contraprestação, é remeter-se há tempos em que a lei representava o direito. O que certamente evidencia que, "[...] uma dada sociedade desprovida de bens públicos afetados é aquela carente de uma Administração Pública eficiente às diretrizes de gestão e que descumpre as normas constitucionais de atendimento ao interesse público [...]" (MARTINS, 2010, p. 144).

Convém, portanto, o alerta de Henry David Thoreau (2011, p. 53) de que, "Não é desejável cultivar pela lei o mesmo respeito que cultivamos pelo Direito. [...] A lei jamais tornou os homens mais justos, e, por meio de seu respeito por ela, mesmos os mais bem-intencionados transformam-se diariamente agentes da injustiça".

Hodiernamente, contudo, a prática da desafetação de bens de uso comum da cidade é comumente realizada cumprindo-se tão somente formalidades legais. Em total desconformidade aos preceitos doutrinários aqui defendidos, conforme se sintetiza nas palavras de Denio Dutra Barbosa e Carlos Souza Pimenta (2010, p.15): "A desafetação deve

ocorrer para se alcançar uma nova finalidade pública. Se a desafetação ocorre para beneficiar um pequeno grupo de pessoas e não para alcançar o bem da população, inviável o ato que a formaliza.”.

Porquanto, a análise dos fatos reais evidencia o contraste entre os anseios expostos na Carta Magna e a realidade social apresentada, que demonstra a forte influência, na atualidade, de um exacerbado individualismo e de enfraquecimento das questões públicas. Maria Helena F. Ferreira Falle elucida, em estudo sobre a função social da propriedade, que,

> O Direito transparece os valores mais enraizados na sociedade em que está inserido. Se o direito de propriedade representava no século XIX um direito absoluto e incondicionado, como de fato muitas vezes ocorre em pleno século XXI, apesar de toda a evolução no enfrentamento da função social da propriedade, é porque se faz presente ainda nesta sociedade uma forte concepção individualista, a qual sustenta um comportamento social consistente no ato de se atribuir valor ao homem segundo aquilo que possui, segundo sua capacidade de ser proprietário. *O Direito reflete muito da cultura da sociedade em que está imerso*. (FALLE, 2012, p. 167, grifos nossos)

Análise realista e semelhante à exposta acima, faz Giovani Clark (2008, p. 53):

> O direito não é revolucionário por si próprio, ele reflete as relações produtivas, culturais, educacionais, econômicas travadas no tecido social. Se as bases da sociedade são de exploração, segregação e ganância em nada adianta modificar as leis, já que elas se transformarão, geralmente em fetiche, ou em documentos ilusórios, usados para legitimarem a permanência dos “donos do poder”, visto que as perversas estruturas se perpetuam. As normas legais, isoladamente, não possuem a magia de fazer o milagre da transformação.

É lamentável, portanto, reconhecer em nossa sociedade que, apesar do desenvolvimento do ordenamento legal e de toda construção teórica quanto à normatividade dos princípios e valores constitucionais, impera, mesmo sobre as questões arraigadamente públicas e coletivas como o urbanismo, interesses privados nebulosos, que evidenciam, por vezes, o caráter patrimonialista do Estado brasileiro[15], e tornam ainda mais difícil o desafio posto pelo direito urbanístico de “[...] reduzir as falhas de mercado sem ampliar as falhas de governo” (PINTO, 2010, p. 71).

[15] Quanto ao patrimonialismo, Raymundo Faoro (2000, p. 367) preceitua que “Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa *confusão* entre o setor público e o privado [...]”.

5 CONCLUSÃO

A função social da propriedade não se trata, como talvez pensem alguns, de teoria distante da realidade, ou de construção doutrinária que veio apenas substituir as limitações ao direito de propriedade que a Administração há tempos exerce ao impor restrições ao direito de construir. Pelo contrário, a função social estabeleceu novo paradigma, sendo elemento fundamental no conceito de propriedade. Diante deste novo modelo, a propriedade é compreendida sobre os ditames constitucionais.

A propriedade urbana tem importância indispensável à concretização do planejamento urbanístico e para o cumprimento das funções sociais da cidade. E a função social é elemento *estrutural* da propriedade pública, conformando-a, impondo à administração pública a utilização de seus bens em postura ativa na busca da realização de cidade mais sustentável.

A implementação do paradigma da sustentabilidade urbana só é possível com o bom uso dos bens públicos, notadamente, aqueles afetados ao uso comum, tais como, praças, parques, ruas, áreas verdes, espaços públicos, bulevares, que são lugares de importância singular para a população.

Não é por outro motivo que a desafetação destes espaços públicos envolve preocupação e fundamental interesse público. Portanto, a desafetação de bens de uso comum, notadamente, não se constitui de ato discricionário da Administração; para que ela se execute é necessário lei específica e que o vinculo, ao qual o bem estava destinado, tenha, de fato, se perdido ou transmutado, sendo igualmente relevante que a Administração conceda, em contrapartida, outro espaço público afetado ao uso comum, de igual ou semelhante qualidades e importância, para que o planejamento urbanístico não seja desfalcado e a cidade se torne ambiente, de fato, agradável para a convivência humana. Por fim, destaca-se de fundamental importância a motivação que baseia o ato de desafetação, ou seja, os motivos que levaram a Administração a se desfazer de determinado bem público afetado devem ser claros, correspondendo aos princípios da política urbana, portanto, não apenas a critérios formalísticos.

A desafetação de bem público de uso comum que mantenha a sua destinação útil originária é contrária aos princípios da função social da propriedade se não ficar provado os critérios aqui expostos, pois a Constituição da República e o ordenamento legal impõem à Administração o dever quanto à gestão dos seus bens conforme as funções sociais da cidade e da propriedade pública.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do patrimônio público imobiliário.* 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. *Revista de Direito Público* (RDP)*,* v. 20, p. 39-45, out./dez. 1987.

BELO HORIZONTE. Lei municipal nº. 8.768, de 20 de janeiro de 2004, com redação atualizada pela Lei nº. 10.068/2011. *Dispõe sobre permissão de direito real de uso de área pertencente ao município, em via cul de sac ou com característica semelhante que faça recomendar seu fechamento, e dá outras providências*. Disponível em: http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/236537/lei-8768-04 Acesso em: 22 fev. 2016.

BERWIG, Juliana Altmann. Cidade e Risco. *Revista de direito ambiental* (RDA). São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 64, p. 217-236, out. 2011.

BRASIL. Constituição Federal (1988). In: PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Lívia. *Vade mecum Saraiva*. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular.* 2ed*.* São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O cidadão e a Administração Pública nas reformas administrativas brasileiras: ensaio jurídico-historiográfico. In: MURTA, Antônio Carlos Diniz; LEAL, André Cordeiro. (coord.). *A tensão entre o público e o privado*: ensaios sobre os paradoxos do projeto democrático constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 47-70.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder:* formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico*: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Estatuto da cidade e a função social da propriedade. *Revista dos Tribunais.* São Paulo, v. 97, n. 867, jan. 2008.

FRANCO JR., Raul de Mello. *Alienação de bem público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez*. Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GASPARINI, Diogenes*. Direito administrativo.* 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEVIN, Alexandre. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público:* comentários à Lei de improbidade administrativa. 4ªed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizado por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MUKAI, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. *Revista de Direito Público* (RDP), São Paulo, v. 75, ano 18, p. 246-249, jul./set. 1985.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico:* plano diretor e direito de propriedade. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/51288>. Acesso em: 21 set. 2013.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; RIBEIRO, Homero Bezerra. A impossibilidade de desafetação de áreas verdes incorporadas ao domínio municipal por força de aprovações de loteamento. In: *XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. Fortaleza, p. 6305-6330, Jun. 2010.

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

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa Administração Pública.* Tradução, Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais.* Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

_____. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição.* São Paulo : Malheiros, 2012.

_____. *Curso de direito constitucional positivo.* São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Direito urbanístico brasileiro.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico.* São Paulo : LTr, 2008.