



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

DEYVIT DE SOUSA DOS ANJOS

**O SOLO E A CIDADE: A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA, EM PICOS-PI**

SOUSA
2019

DEYVIT DE SOUSA DOS ANJOS

**O SOLO E A CIDADE: A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA, EM PICOS-PI**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henriques da Fonseca

Assinatura do Orientador

SOUSA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

A599s Anjos, Deyvit de Sousa dos.
O solo e a cidade: a propriedade pública como instrumento de efetivação do direito social a moradia, em Picos - PI / Deyvit de Sousa dos Anjos. - Sousa: [s.n], 2019.

64 fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henriques da Fonseca

1. Direitos Fundamentais. 2. Função Social. 3. Propriedade Pública. I. Título.

Biblioteca do CCJS - UFCG

CDU 342.7(812.2)

DEYVIT DE SOUSA DOS ANJOS

**O SOLO E A CIDADE: A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA, EM PICOS-PI**

Aprovado em: 13 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Henriques da Fonseca – UFCG
Professor Orientador

Prof. Me. Allison Haley dos Santos – UFCG
Primeiro Examinador

Prof. Esp. Robervaldo Queiroga da Silva – UFCG
Segundo Examinador

Dedico este trabalho a Deus, que me honrou e permitiu que não houvesse arrependimento em um único dia, dessa que foi uma das melhores escolhas de minha vida, dedico ainda a minha família, namorada e amigos que foram pilares nessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que se fez presente em minha vida, através de cada um que me cerca.

A minha família, em especial aos meus pais, Dalva Maria e José Arisneto, irmãos, Davidson e Dannitielly, e minha sobrinha Sarah, nos quais sempre encontrei conforto, asilo, amparo e apoio incondicional, e que entenderam a minha ausência em tantas comemorações, em razão da distância e da vida acadêmica.

A minha namorada, amiga, companheira, conselheira e confidente, Ana Carolina, que está comigo desde o começo da graduação, em quem encontrei carinho e conforto longe de casa, a você, o meu amor.

A todos que participaram da minha vida acadêmica, em especial a professora Cecília Paranhos que me concedeu a primeira oportunidade na extensão universitária, através do projeto MENINO LEGAL, a professora Monnizia Nóbrega que me permitiu viver um pouco da experiência da docência através da monitoria nas disciplinas de Direito Empresarial II e III, ao meu orientador, Prof. Dr. Pe. Paulo Henrique da Fonseca, pela oportunidade que me fora concedida na iniciação científica, pelas suas orientações, a sua disponibilidade para passar grandes ensinamentos, a sua mansidão, que muito me confortou em momentos de atribulações. A vocês, minha eterna gratidão por me permitir viver, verdadeiramente, a universidade.

Ao amigo Pedro Menezes, com quem dividi apartamento, boas conversas e sala de aula durante o período longe de casa, obrigado por sua boa amizade.

Aos amigos Felipe Bispo, Marcos Henrique e Caio Rafael, companheiros durante toda a graduação, os quais levarei para além desta.

Ao escritório de advocacia Sebastião Figueiredo pela oportunidade a mim concedida de, enquanto estagiário, colocar em prática os ensinamentos adquiridos na universidade.

Ao povo paraibano, em especial o sousense, que tão bem me acolheu durante esta empreitada.

Aos conhecidos Marcos, Barbosa, Geraldo e Francisco, pessoas do povo com quem dividi quase todos os meus dias nesta cidade.

A UFCG pelo ensino de excelência que me fora prestado.

Ao CCJS e todas as pessoas que o compõe, docentes, discentes e técnicos-administrativo pelas amizades cativadas.

“Eu vivi, eu caí, eu me consertei,
Sou resultado das pessoas que eu amei...”

BACO EXU DO BLUES

RESUMO

A vivência urbana muitas vezes é ligada a direitos que não são garantidos apenas ao estilo de vida urbano, isto é, não são exclusivos da urbe, direitos como emprego, infraestrutura, transporte, saneamento, serviços públicos, propriedade, são comumente ligados a cidade por neste espaço serem encontrados com maior facilidade, inclusive alguns deles, a citar meio-fio, sistema de esgotos sanitários, escola primária ou posto de saúde em uma área máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado é requisito para estabelecer a zona urbana. No entanto, é dever do Estado propiciar os direitos sociais, que lhe exigem uma prestação positiva, e no presente trabalho é tratado do potencial que a propriedade pública possui de efetivar direitos sociais, tratando na presente pesquisa especialmente do direito à moradia, isso por meio de concessões administrativas, usando para tanto o centenário instituto da enfiteuse, expondo como caso paradigma a enfiteuse pública municipal existente na cidade de Picos, Estado do Piauí. Ressalta-se que a presente pesquisa surge a partir da seguinte problemática: A funcionalização da propriedade pública por intermédio da concessão de terrenos feita através do contrato de enfiteuse, torna possível e efetivo o exercício do direito social a moradia? Buscando a solução para a problemática passou-se a fixar o seguinte objetivo geral, verificar a efetividade do instituto da enfiteuse enquanto ferramenta utilizada pelo Estado para funcionalizar a sua propriedade e promover o direito à moradia de forma simultânea. Para que fosse alcançado o referido objetivo, a presente pesquisa utilizou-se dos seguintes aspectos metodológicos, a técnica da empiria para observar e analisar dados coletados na cidade Picos-PI, quanto a finalidade se classifica como uma pesquisa básica, quanto a abordagem se classifica como qualitativo, quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, quanto ao procedimento a pesquisa utiliza-se da técnica bibliográfica-documental, usando como fontes a legislação constitucional e infraconstitucional pertinente ao tema, livros, artigos científicos acessados em sítios da internet.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Função Social. Propriedade Pública.

ABSTRACT

Urban living is often linked to rights that are not only guaranteed by the urban lifestyle, that is, they are not exclusive to the city, rights such as employment, infrastructure, transportation, sanitation, public services, property, are commonly linked to this space once they can be found more easily there, to mention some of them, the curb, sanitary sewage system, primary school or health station in a maximum area of 3 (three) kilometers of the considered property is a requirement to establish the urban zone. However, it is the duty of the State to provide social rights, which require a positive benefit, and in the present work is addressed the potential that public property has to implement social rights, treating in this research especially the right to housing, that through administrative concessions, using for that purpose the centenary institute of the emphyteuseus, exposing as a paradigm case the municipal public emphyteuse existing in the city of Picos, State of Piauí. It should be emphasized that the present research arises from the following problematic: does the functionalisation of public property through the concession of land made through a leasehold contract, makes possible and effective the exercise of the social right to housing? In order to solve the problem, the following general objective was established: to verify the effectiveness of the emphyteuseus institute as a tool used by the State to functionalize its property and promote the right to housing simultaneously. In order to achieve this objective, the present research used the following methodological aspects, the empiric technique to observe and analyze data collected in the city of Picos-PI, as to the purpose is classified as a basic research, as far as the approach is classified as a qualitative one, as regards the objectives, this is an exploratory and descriptive research, as far as the procedure is concerned the research uses the bibliographical-documentary technique, using as sources the constitutional and infraconstitutional legislation pertinent to the subject, books, scientific articles accessed on the Internet.

Keywords: Fundamental rights. Social Rights. Public Property.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CC/02	Código Civil brasileiro de 2002
CC/16	Código Civil brasileiro de 1916
CCJS	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ-SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Bairro Morada do Sol, Picos, projetado no Google Maps.	52
Figura 2 - Bairro Morada do Sol, Picos, projetado no Google Earth	53

TABELAS

Tabela 1 - Enfiteuses em Picos.....	51
-------------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A HISTÓRIA E CONCEITO DOS DIREITOS SOCIAIS, FUNÇÃO SOCIAL E PROPRIEDADE	15
2.1 SURGIMENTO E CONCEITO DOS DIREITOS SOCIAIS	15
2.2 SURGIMENTO E CONCEITO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	21
2.2.1 A função social da propriedade na CRFB/88	23
2.3 HISTÓRIA, CONCEITO E TEORIAS DO DIREITO À PROPRIEDADE.....	24
2.4 A CIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	27
3 PROPRIEDADE PÚBLICA E A APLICABILIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	29
3.1 A PROPRIEDADE PÚBLICA NO BRASIL.....	29
3.1.1 A Lei de Terras de 1850	31
3.1.2 A propriedade pública nos Códigos Civis de 1916 e 2002	33
3.1.3 Bens da União, Estados e Municípios	36
3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA.....	39
4 O SOLO E A CIDADE: A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA, EM PICOS-PI	42
4.1 A ENFITEUSE FUNCIONALIZANDO A PROPRIEDADE PÚBLICA	42
4.2 A ENFITEUSE EM PICOS-PI	46
4.2.1 Descrição da enfiteuse em Picos-PI	47
4.2.2 A formação do bairro Morada do Sol em Picos-PI	50
4.3 A ENFITEUSE COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO AO DIREITO SOCIAL A MORADIA.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	60
ANEXO A – LEI MUNICIPAL QUE NOMEIA O BAIRRO MORADA DO SOL	64

1 INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico exposto a seguir tem como seu escopo fundamental apresentar a propriedade pública como instrumento de efetivação do direito social a moradia, usando como caso paradigma o ocorrido com a enfiteuse pública municipal existente em Picos, Estado do Piauí.

Na referida cidade, no ano de 1994, houve a concessão de 500 (quinhentos) lotes para moradia popular em um bairro recém-criado, recebeu o nome de bairro Morada do Sol através do Projeto de Lei Municipal Nº 1.765/93, antes o espaço era conhecido como Morro do Urubu e antes de ser nomeado bairro pertencia ao Bairro São José. Os fatos expostos anteriormente geraram inquietações, das quais se formaram os questionamentos que serviram para fomentar a presente pesquisa, assim formou-se o problema: A funcionalização da propriedade pública por intermédio da concessão de terrenos feita através do contrato de enfiteuse, torna possível e efetivo o exercício do direito social a moradia?

Após estudos preliminares levanta-se a hipótese de que o instituto da enfiteuse por suas inatas características era, haja vista a vedação de criação de novos contratos de aforamento, uma importante ferramenta, usada inclusive pelo Poder Público, para efetivação de direitos sociais, tratando-se neste trabalho em especial do direito à moradia.

O trabalho se desenvolve através do cumprimento de objetivos, geral e específicos, quanto ao primeiro, isto é, o objetivo geral, é verificar a efetividade do instituto da enfiteuse enquanto ferramenta utilizada pelo Estado para funcionalizar a sua propriedade e promover o direito à moradia de forma simultânea.

Quanto aos objetivos específicos, estes se dividem em três: a) Elaborar o conceito de direitos sociais e função social da propriedade e verificar as suas prescrições na legislação constitucional do Brasil; b) Analisar a propriedade pública em suas três esferas (municipal, estadual e federal) e a legislação infraconstitucional aplicada a essas propriedades, bem como analisar a aplicabilidade da função social a propriedade pública; c) Examinar os dados coletados referentes ao instituto da enfiteuse pública municipal existente na cidade de Picos-PI.

O bom desenvolvimento do trabalho tem grande contribuição da metodologia escolhida, que quanto método científico é escolhido o empírico por observar e analisar dados coletados na cidade Picos-PI, quanto a finalidade se classifica como uma

pesquisa básica por ensejar no aprofundamento de um conhecimento, quanto a abordagem o método escolhido é o quantitativo, quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, quanto ao procedimento utiliza-se o trabalho dos métodos de pesquisa bibliográfico-documental por ser elaborado com uso da legislação pertinente ao tema, livros, artigos científicos de periódicos disponíveis em sítios da internet, e estudo de caso por se investigar o instituto da enfiteuse existente em Picos-PI, quanto a natureza da pesquisa a este trabalho se atribui a aplicada.

Para que seja possível alcançar respostas concretas para o problema que norteia a pesquisa é preciso debruçar-se sobre fontes que versem a história dos direitos sociais, seus conceitos e todo o seu histórico nas constituições brasileiras desde 1934 até a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), promulgada em 05 de outubro de 1988, ainda é pesquisado o surgimento e o conceito, a propriedade pública e a função social aplicada a mesma, e por fim o conceito e a análise jurídica do instituto da enfiteuse, para que, posteriormente, seja possível a análise dos dados coletados a respeito da enfiteuse em Picos, e avaliar o próprio instituto como ferramenta de efetivação ao direito de moradia.

Os dados analisados neste trabalho versam sobre enfiteuse pública municipal existente em Picos, Estado do Piauí, e foram coletados em duas oportunidades de visita a Secretaria de Obras e Urbanismo do referido município. A primeira visita realizada em janeiro do ano de 2018 e a segunda em abril de 2019, na data mais pretérita foram coletados dados para o Programa Institucional de Voluntários de Iniciação Científica (PIVIC) intitulado “O GLOBAL E O LOCAL: a enfiteuse urbana em uma análise comparativa, a partir de Sousa, Paraíba, Brasil”, trabalho que analisou dados referentes a enfiteuse eclesiástica existente em Sousa. Em abril de 2019 foram colhidos dados suplementares quanto a enfiteuse de Picos, especialmente sobre a enfiteuse no bairro Morada do Sol, nesta oportunidade foi visitada a Secretaria de Obras e Urbanismo e a Câmara Municipal.

O presente trabalho para o cumprimento de objetivos e metodologia é arranjado em três capítulos. O primeiro capítulo nomeado é composto por quatro tópicos, onde o segundo tópico há divisão em um subtópico, neste capítulo é exposto inicialmente história e o surgimento dos direitos fundamentais, começando desde os de primeira dimensão até os coletivos, chamados de segunda dimensão, observa-se ainda todo o histórico dos direitos sociais nas constituições brasileiras, desde a inaugural para os direitos sociais em 1934 até a CRFB/88, trata da função social em linhas gerais,

passando seu conceito e a historicidade. Ademais, expõe história, conceitos e teorias do direito à propriedade, ao fim, trata da cidade como o meio de exercício de direitos sociais.

O segundo capítulo é composto por dois tópicos e três subtópicos, nesse capítulo o objeto novamente é a propriedade e a função social da propriedade, no entanto, desta vez os temas são tratados sobre uma ótica eminentemente pública, sobre a propriedade pública é exposto neste capítulo o seu histórico no Brasil e as classificações dos bens públicos (municipal, estadual e federal), bem como a legislação pertinente ao tema, a citar a Lei de terras (1850) e os Códigos Civis de 1916 e 2002, sobre a função social é tratada da sua aplicabilidade a propriedade pública, havendo a apresentação de um julgado favorável a aplicação.

Derradeiramente, o terceiro capítulo, que possui três tópicos e dois subtópicos versa sobre o instituto da enfiteuse aplicada a propriedade pública no município de Picos-PI, e são feita algumas pontuações a partir de dados documentais disponíveis na Secretaria de Obras e Urbanismo e na Câmara Municipal da referida cidade, encerrando as discussões deste trabalho com a enfiteuse como mecanismo de efetivação ao direito social da moradia, expondo outros casos no Brasil onde a enfiteuse foi aplicada de forma semelhante a ocorrida em Picos-PI.

Algumas coisas são inerentes a vivência humana moderna, no entanto apesar de simplesmente humanas, parecem-se mais com o estilo de vida urbano, isto é, a vivência urbana, alguns como, emprego, infraestrutura, transporte, saneamento, serviços públicos, propriedade, embora nenhuma delas seja exclusiva da vida na cidade, como fora dito anteriormente, a sua presença é mais notável e marcante na zona urbana. A última, a propriedade, a quem se volta parte da atenção do presente trabalho, em especial a propriedade pública, por todo o potencial que guarda consigo, no sentido de que, se garantida que seja efetivada a sua função social, mandamento contido na Constituição da República Federativa do Brasil, faz com que a cidade seja para além de uma mera formalidade, mas que seja de fato funcional, transformando a cidade em um espaço democrático e mais justo.

A propriedade pública muitas vezes tem ignorada a sua função social, ainda mais aquela que se encontra desafetada, isto é, sem qualquer destinação dada pelo Poder Público. É dever do gestor solucionar este problema, bem como os que dele deriva, devendo buscar ferramentas viáveis e hábeis a funcionalizar a propriedade pública, no presente trabalho é tratado do instituto centenário da enfiteuse que por

muito tempo foi o recurso escolhido por gestores públicos para funcionalizar a propriedade e ao mesmo tempo promover direitos sociais.

A enfiteuse, conhecida legalmente como aforamento ou emprazamento, e popularmente chamada por “chão dos padres”, “terra do santo”, entre outros, graças ao uso do instituto pela igreja católica em tempos pretéritos, foi em diversas situações o mecanismo escolhido por gestores públicos para funcionalizar glebas desafetas, em razão das características do instituto que garante as partes a segurança jurídica necessária para se fixar a moradia, assim, estaria funcionalizando a propriedade pública e propiciando o direito social a moradia, previsto inclusive na CRFB/88.

2 A HISTÓRIA E CONCEITO DOS DIREITOS SOCIAIS, FUNÇÃO SOCIAL E PROPRIEDADE

No capítulo inaugural do presente trabalho será pormenorizado o que são os direitos sociais e o seu histórico nas constituições brasileiras, a propriedade na legislação constitucional, a função social da propriedade, dividindo o capítulo nos seguintes tópicos e subtópicos: surgimento e conceito dos direitos sociais; surgimento e conceito da função social da propriedade; a função social e propriedade na CRFB/88; história, conceitos e teorias do direito à propriedade; e a cidade como instrumento de efetivação dos direitos sociais.

2.1 SURGIMENTO E CONCEITO DOS DIREITOS SOCIAIS

Grandes foram as diferenças socioeconômicas trazidas pelas grandes revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, os grandes avanços tecnológicos alcançados por estes momentos tiveram como troco grandes custos sociais. As diferenças econômicas cresceram, havia um grande número de miseráveis espalhados pelos grandes centros urbanos da época, a procura de empregos na indústria em condições análogas à escravidão, longas e cansativas rotinas de trabalho que duravam entre quatorze e dezesseis horas diárias, por vezes até mais extensas, em troca de baixíssimos salários, mão-de-obra de crianças, um alto número de acidentes de trabalho que resultavam em amputações e até invalidez.

Desta forma, a exploração da mão-de-obra de classes sociais mais baixas resultou no crescimento do capital dos grandes industriais, os estados que há algumas décadas haviam passado por mudanças em seu portar frente aos indivíduos. Isto é, o surgimento dos direitos individuais, ocorre quando o estado como resultado de algumas manifestações sociais houve de reconhecer alguns direitos oponíveis ao próprio estado, isso ocorreu primeiramente na Inglaterra, em 1215, com a Magna Carta, assinada pelo rei João Sem-Terra, culminando com os Direitos Fundamentais de primeira dimensão, por alguns chamados de direitos individuais. Em síntese, os direitos individuais são prestações negativas do estado, para que se evitasse arbitrariedades, algo que não era raro nas monarquias absolutistas.

Ocorre que, os direitos fundamentais de primeira dimensão já não eram suficientes para corresponder a todas as ânsias da sociedade, para combater o

desequilíbrio da sociedade era necessário mais do que prestações negativas, que apenas protegia o indivíduo das arbitrariedades do estado, mas não protegia das iniquidades socioeconômicas vigentes. Assim assevera o jurista brasileiro Ricardo Lewandowski:

As péssimas condições de vida dos trabalhadores do século XIX, tão bem retratadas por Dickens, desencadearam um surto de greves, agitações e rebeliões por toda a Europa. Dentre as sublevações populares, decorrentes das lutas operárias, destacam-se as revoluções na França e na Alemanha de 1848, a Comuna de Paris, de 1871 e, em especial, por seus desdobramentos, a Revolução Russa de 1917 (LEWANDOWSKI, 2003, p. 417).

Os movimentos sociais referidos pelo autor Lewandowski foram os que impulsionaram o estado a sair da inércia, deixar a posição de apenas observador, passando então a ser necessário prestações positivas, surgindo assim os direitos fundamentais da segunda dimensão. Momentos como as revoluções da França e Alemanha, a Comuna de Paris e a Revolução Russa de 1917, foram marcos importantes que fomentaram os discursos a respeito dos direitos sociais, culminando em 1966 com a aprovação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A autora brasileira Cristina Figueiredo Terezo, em sua tese doutoral, relata a importância da promulgação do referido documento, em suas próprias palavras:

O processo dinâmico que caracteriza os Direitos Humanos está refletido na proteção mais efetiva assumida pelas Nações Unidas quando da aprovação dos Pactos Internacionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e sobre Direitos Cívicos e Políticos, ambos em 1966 deixando de lado a intervenção preventiva de forma gradativa, a que impunha a discutível ausência de força jurídica da DUDH caracterizando o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, que passa a surgir oficialmente com os mencionados instrumentos promulgados pela Organização das Nações Unidas (TEREZO, 2011, p. 34).

A fala da autora torna clarividente a relevância do documento, por meio do qual os direitos sociais passaram a ter força jurídica no âmbito internacional. Os direitos sociais, também chamados de direitos de segunda dimensão, tem seu surgimento junto ao estado moderno com a crescente do capitalismo industrial. Sabidamente, os direitos da segunda geração, direitos sociais, econômicos e culturais, são prestações positivas e coletivas do estado para com a sociedade, isto é, tais direitos impõem ao estado o dever não apenas de garantir, no sentido de defendê-los, assegurá-los, mas

também impõe ao estado o dever de fomentá-los. Nas palavras do doutrinador brasileiro José Afonso da Silva:

como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de Igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2014, p. 288-289).

Nesse desiderato, os direitos sociais devotam-se ao escopo de minimizar as diferenças, em especial as socioeconômicas, para a autora Vera da Silva Telles, estes direitos são os “dilemas talvez os mais cruciais do mundo contemporâneo. Suscita a pergunta – e dúvida – sobre as possibilidades de um mundo mais justo e mais igualitário” (TELLES, 1998, p. 35). Ademais, é fundamental não olvidar que a igualdade pela autora apontada não é uma igualdade na forma de tratamento a pessoas diferentes, ao contrário, o escopo é que se busque por estes direitos uma igualdade material, ainda que para isso se exija um tratamento diferenciado as partes menos favorecidas. Exatamente neste sentido que leciona FARIA *apud* SARLET, que os direitos sociais:

objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantir a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais. Assim sendo, é de acolher-se a preciosa lição de José E. Faria, para quem "os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme; são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios" (FARIA *apud* SARLET, 2012, p. 252).

O doutrinador brasileiro Sarlet dá uma visão menos usual dos direitos sociais, que conforme fora dito são prestações positivas, mas existe uma visão negativa. Assim, assevera o autor em sua obra intitulada “A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional”, revelando que é possível enxergar uma faceta negativa nos direitos sociais prestacionais, assim reza:

Em que pesem as distinções apontadas, não se deve olvidar que também os direitos sociais prestacionais apresentam uma dimensão

negativa, porquanto a prestação que constitui o seu objeto não pode ser imposta ao titular em potencial do direito, assim como os próprios direitos de defesa podem, consoante já ressaltado, reclamar uma conduta positiva por parte do Estado, como ocorre com determinados direitos fundamentais de cunho procedimental, alguns direitos políticos e direitos que dependem de concretização legislativa, de tal sorte que se aponta corretamente para uma interpenetração entre ambos os grupos de direitos fundamentais também no que concerne ao seu objeto (SARLET, 2012, p. 252).

No Brasil, os direitos sociais, conforme leciona o autor Silva, passaram a ser positivados apenas na Constituição de 1934, que a época sofreu muita influência da constituição alemã de Weimar, desde então os direitos sociais se fizeram presentes em todas as constituições que sucederam. Atualmente, os direitos sociais encontram-se positivados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) no Título II, Capítulo II, que reza da seguinte forma no seu artigo 6º:

Art. 6º - são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1934 prescreveu os direitos sociais de forma diferente da CRFB/88, como fora visto, na Constituição Cidadã foi destinado um capítulo para prescrever os direitos sociais. Conquanto, na constituição inaugural para os direitos sociais, estes foram previstos de forma esparsa, isto é, não foi destinado um título, capítulo ou mesmo artigo para prever todos os direitos sociais que eram nela garantidos. Eram direitos sociais previstos na Constituição de 1934:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

[...]

Art 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;

c) amparar a maternidade e a infância; (BRASIL, 1934).

São perceptíveis as diferenças entre a Constituição de 1934 e a Constituição de 1937 e o modo como os direitos sociais são tratados em ambas, não houveram avanços, não que tenha havido uma completa omissão do Estado em garantir os direitos sociais, mas é notável que alguns direitos de segunda dimensão já previstos na Constituição de 1934, na de 1937 o legislador constitucional ficou silente, direitos como o amparo aos necessitados e a maternidade deixaram de ser garantidos no âmbito constitucional. No entanto, como fora dito, não foram negados todos os direitos sociais, nesse sentido previa a Constituição de 1937 os seguintes direitos sociais:

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

XXVII - normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança.

[...]

Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho; (BRASIL, 1937).

É imperioso lembrar que os direitos sociais citados anteriormente não exaurem todos os que eram prescritos na retromencionada legislação constitucional. No que tange a assistência médica à gestante, assegurada no artigo 137, alínea I, da Constituição de 1937, fazendo uma leitura um pouco mais atenta nota-se que não é amparada a mulher gestante em sua situação singular, a gestante que possuía um emprego, pois, este artigo trata da legislação trabalhista e está inserido no capítulo da ordem econômica, ademais o texto da alínea é claro ao garantir os repousos sem prejuízo de salário.

Após o fim do Estado Novo, o país passou por uma redemocratização havendo a promulgação de uma nova constituição, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Nesta constituição é possível notar o prestígio dado aos direitos sociais, de modo que os direitos os quais o legislador constitucional de 1937 ficou silente, foram lembrados pelo legislador constitucional de 1946. Eram alguns dos direitos sociais prescritos na Constituição de 1946:

Art 5º - Compete à União:

b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

[...]

Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;

XV - assistência aos desempregados;

XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

[...]

Art 164 - É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa.

[...]

Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana (BRASIL, 1946).

Além dos direitos sociais mencionados acima, a Constituição de 1946 foi inovadora ao trazer novos remédios constitucionais, antes apenas era previsto constitucionalmente o Habeas Corpus. A referida constituição inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o Mandado de Segurança e a Ação Popular, houve também a redução da concentração de poder no executivo e a permissão para Estados e Municípios legislarem sobre temas como saúde, o que antes, na Constituição de 1937, concentrava na União.

Após vinte e um anos da Constituição de 1946, no Brasil sobreveio a Constituição de 1967, no entanto, é fundamental não olvidar que antes desse momento a primeira já havia passado por severas mudanças e a suspensão de muitos dos direitos que eram garantidos, em decorrência dos chamados Atos Institucionais (AI) número 1 e 2, com datas de 9 de abril de 1964 e 27 de outubro de 1965, respectivamente.

Ocorrendo em 1967 a outorga de uma nova constituição, um regime não democrático foi então imposto e novamente direitos sociais foram suprimidos como o de greve para os servidores públicos e nas atividades consideradas essenciais pelo Estado. No entanto, assim como ocorrera em 1937, não foram todos os direitos sociais que foram reprimidos, continuando a haver previsão constitucional para alguns como o direito a saúde, educação e previdência, reza o seguinte a Constituição de 1967 sobre os mencionados direitos sociais:

Art 8º - Compete à União:

c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

[...]

Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

II - salário-família aos dependentes do trabalhador;

V - integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos;

XVI - previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

XVII - seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

XX - aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

[...]

Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana (BRASIL, 1967).

Como fora dito anteriormente, a Constituição de 1967 foi outorgada por um regime não democrático guardando esta semelhança com a Constituição de 1937, a separação dos poderes foi em ambos minguada, sendo o Poder Executivo o mais prestigiado nestas épocas, as eleições eram indiretas e a supressão de direitos, como a liberdade de pensamento, o direito de reunião e censura, haja vista a pouca liberdade na publicação de livros onde houvesse posicionamentos contrários ao que o Estado impunha.

2.2 SURGIMENTO E CONCEITO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Umbilicalmente ligado aos direitos sociais, surge a função social da propriedade, como já fora exposto o conceito do primeiro, voltemos nossas atenções ao segundo, a função social. Quando pensamos no princípio sobre uma ótica patrimonial, isto é, o princípio da função social da propriedade, a exegese nos orienta, em síntese, ao uso mais consciente da propriedade, de modo sempre a visar o interesse coletivo, assim, privilegiando o coletivo em detrimento dos interesses guiados pelas liberdades de gestão do bem patrimonial. Mas como fora dito, esta é a síntese do princípio da função social e adiante, oportunamente, será este amplamente exposto, como etimologicamente significa o termo exegese.

Pensado e cunhado no século XX pelo jurista francês Pierre Marie Nicolas Léon Duguit, o princípio da função social da propriedade ergue-se para fazer contraposição aos pensamentos estritamente patrimonialistas e individualistas, o mesmo pensador ainda influenciou o direito público com o fundamento do estado e os seus limites, bem como noções de serviço público. Deste modo Duguit pensava que o indivíduo que já havia acumulado riquezas, deveria de algum modo contribuir com a geração de uma riqueza geral, a autora Virginia Ribeiro de Magalhães Tanajura expõe em um trecho de sua obra, “A função social da propriedade rural”, o pensamento do autor francês:

Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma função social, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor de riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está pois obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade não é um direito subjetivo do proprietário. É uma função do possuidor da riqueza (DUGUIT *apud* TANAJURA, 2000, p. 13).

Deste modo, a propriedade que antes era um direito ao qual não se impunha nenhum dever em conformidade com os pensamentos liberais vigentes a época, agora após o surgimento da função social passa a ser mais do que apenas uma riqueza do seu proprietário, deve passar a cooperar e caminhar junto aos interesses da comunidade.

Ocorre que, a propriedade pensada pelo autor francês não prevaleceu, a propriedade não é uma função social como asseverava Duguit, mas ela possui uma função social, esta é a concepção vigente hoje, inclusive no Brasil, no entanto há de ser destacado que as concepções do autor serviram como um norte para o que hoje temos como função social da propriedade. (PIRES, 2005)

A partir de então foi se modelando o conceito de função social que conforme leciona Mello *apud* Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, hoje a função social da propriedade consiste em um dever de:

cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses) cumprindo, dessarte, às completas, sua vocação natural demolde a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade (ou, pelo menos não poderá ser utilizada de modo a adversá-las). Em tal concepção do que seria

função social da propriedade exalça-se a exigência de que o bem seja posto em aptidão para produzir sua utilidade específica, ou, quando menos, que seu uso não se faça em desacordo com a utilidade social (MELLO apud PIRES, 2005, p. 71).

Nesse desiderato, a função social impõe ao proprietário o dever de ter atenção as necessidades da comunidade, as quais serão ditadas por norma legal, precisando no mínimo não contrariá-las, desta forma estaria em consonância com o que orienta a função social da propriedade, voltando as aptidões para o comum proveito da comunidade.

2.2.1 A função social e propriedade na CRFB/88

A função social da propriedade nem sempre esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro, desde a constituição outorgada de 1824 que há mudanças lentas e gradativas, no entanto a primeira vez que o conceito de função social da propriedade foi inserido em uma constituição do Brasil foi em 1934, desde que passou por alterações nas constituições acompanhando os momentos político-social, durante interregno da inserção do princípio até os dias de hoje.

O princípio da função social está presente na CRFB/88, inclusive no artigo 5º, onde está disposto da seguinte forma:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

É mister ressaltar que o legislador constituinte deste país também conferiu ao princípio da função social e a propriedade o dever de juntos a outros princípios reger a ordem econômica, financeira e social, conforme está prescrito no artigo 170 da CRFB/88, senão vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; (BRASIL, 1988).

Como pode ser observado dos artigos da CRFB/88 retromencionados, a propriedade e sua função social são temas sempre tratados de forma conjunta, desse modo, se faz imperioso que para a temática ficar mais elucidada, seja aqui neste capítulo também apresentados conceitos que possam trazer uma aclarada definição para a propriedade.

2.3 HISTÓRIA, CONCEITOS E TEORIAS DO DIREITO À PROPRIEDADE

A história da propriedade se confunde com a história do homem na terra, que desde as sociedades mais primitivas já era existente. Assevera Assis que, a propriedade tem o seu surgimento junto as primeiras comunidades sedentárias, aquelas que se fixaram em determinado espaço de terra para nele cultivar e tirar o sustento, algo peculiar ao homem, afiança ainda que, mais do que um fenômeno jurídico, a propriedade é um fenômeno social acolhido e positivado pelo direito (ASSIS, 2008).

O direito a propriedade nem sempre foi positivado, mas com as evoluções das sociedades a cada dia se tornava necessária, para que pudesse haver garantias, usado como ferramenta de manutenção das elites, Assis, em seu trabalho “A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais” dá destaque as mudanças que o direito de propriedade passou na Idade Média, passando a ser regulamentado, nas palavras do autor:

[...] a visão da propriedade como algo absoluto passa incólume também durante o período da Idade Média, quando o direito de propriedade é mantido inclusive como condição de manutenção da divisão social, havendo uma concentração imobiliária nas mãos de poucos que detinham certo poder social sobre os demais indivíduos.

[...]

Tornou-se imperioso regulamentar tal direito durante esse período, haja vista ser a concentração de terras o instrumento imprescindível para a manutenção do poder. Essa concentração de propriedade é motivo de fortalecimento, inclusive, das monarquias absolutistas que surgem com o advento da Idade Moderna, onde o poder e prestígio dos Reis poderia ser medido em virtude do que possuía cada Reino (ASSIS, 2008, p. 782-783).

Nesse contexto, mais do que um direito, a propriedade foi um símbolo de poder, e um mecanismo utilizado para manter, e como destaca o autor, fortalecer monarquias. Certo é que desde então, o direito a propriedade passou por diversas

mudanças nas dimensões dos direitos individuais e coletivos, de modo que se torna cada vez mais um instituto singular e complexo.

A propriedade doutrinariamente e legalmente passou a ser classificada, várias são as teorias que procuram classificar a propriedade imobiliária, seja por sua função, localização ou finalidade. Inicialmente, quanto a função, o imóvel poderá ser classificado como residencial ou comercial, residencial será o imóvel destinado a habitação, por outro lado, comercial é o imóvel que possui escopos econômicos. Divorciada da função do imóvel é a classificação quanto a urbano e rural, são duas as teorias que são usados para classificar o imóvel quanto a esta característica, a primeira considera a localização e a segunda avalia a destinação econômica.

A teoria da localização é mais utilizada para a formação de planos diretores para definir zonas urbana e rural, e como é claro, nesta corrente o aspecto fulcral é unicamente o local onde está situado o imóvel. Em regra, os planos diretores definem a zona urbana aquela com pavimentação, escolas, hospitais em determinado raio, bem como possui a disponibilidade de energia elétrica, água e esgoto encanados, isto porque o Código Tributário Nacional (CTN) dá uma definição próxima a que fora relatado anteriormente. Nesse desiderato, o CTN define a zona urbana para fins de tributação do imóvel, asseverando da seguinte forma:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966).

É mister ressaltar que, o Código Tributário Nacional apenas define o que é o perímetro urbano, depreendendo que será zona rural todo o restante situado fora da

zona urbana, isto é, por eliminação, os espaços que não se encaixam nos requisitos exigidos na definição de zona urbana serão zona rural, e logicamente, será imóvel rural o situado na zona rural e imóvel urbano aquele que se encontra no perímetro urbano.

A segunda corrente é majoritária no ordenamento jurídico brasileiro, e inclusive, é adotada pelo Estatuto da Terra e pela Lei da Reforma Agrária, respectivamente, Lei 4.504/64 e Lei 8.629/93. Nesta tese é considerada a destinação econômica que se dá ao imóvel, exemplificando, se o imóvel é utilizado para a exploração da agricultura, pecuária ou extrativismo, de forma independente de sua localização, seja dentro do perímetro urbano ou rural, este será um imóvel rural. Em razão desta teoria é possível que se encontre um imóvel rural no perímetro urbano, a depender da destinação, mister citar que esta corrente também é adotada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e utilizada para definir se o imóvel será tributado pelo IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) ou pelo ITR (Imposto Territorial Rural). O artigo 4º da Lei 4504/64, Estatuto da Terra, em seu inciso I prescreve a definição de imóvel rural para a referida Lei, sendo clarividente ao mostrar que adota a corrente da destinação econômica, assim reza:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (BRASIL, 1964).

A Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto das Cidades que regulamentou os artigos 182 e 183 da CRFB/88, que trata das políticas urbanas, a lei traçou ainda diretrizes gerais. Regulamentou, inclusive, a criação de um plano diretor para as cidades, que por sua vez “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, bem como o parágrafo 2º do artigo 182” (PIRES, 2005, p. 157) que assevera que a propriedade que cumprir os mandamentos contidos no plano diretor da cidade cumprirá com a sua função social.

É por intermédio do plano diretor que a administração pública direta municipal poderá estabelecer a melhor forma e o melhor local para a construção, estabelecer critérios ambientais, econômicos, sociais e de outras naturezas, onde estará de forma efetiva, a refletir na melhor maneira de distribuição, contrapesando ônus e bônus, tudo isso adequado a determinada localidade.

2.4 A CIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Fora visto anteriormente alguns direitos sociais e sua previsão na CRFB/88, em especial os prescritos no artigo 6º, direitos sociais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, entre outros, também foi usada a definição de zona urbana dada pelo Código Tributário Nacional.

Feita uma leitura cumulada dos dois diplomas legais mencionados, chama a atenção que alguns dos requisitos para definir a zona urbana são direitos sociais, a existência de uma escola primária ou posto de saúde em um raio de três quilômetros são serviços públicos pelos quais se busca efetivar os direitos sociais a saúde e a educação. É necessário não olvidar que, outros direitos sociais como o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança e a previdência social, ainda que estejam presentes no campo, na zona rural, a presença da máquina pública necessária para fornecê-los é mais facilmente notada na urbe.

Atualmente, o Brasil é um país onde a maior parte da população se concentra em cidades, os empregos formais, aqueles em que há uma observação aos mandamentos de normas trabalhistas, são em grande maioria fornecidos nos centros urbanos, o transporte coletivo circula apenas no perímetro urbano, e por vezes até bairros periféricos das cidades são esquecidos, sobre a segurança não é comum avistar rondas policiais no campo, leia-se zona rural. Quanto a previdência, ainda que haja a garantia dos benefícios previdenciários (aposentadoria, auxílio-doença, pensão por morte, auxílio salário-maternidade, entre outros) aos segurados especiais (agropecuaristas em área de até 4 (quatro) módulos, seringueiros, extrativistas vegetal e o pescador artesanal) que cumprirem requisitos legais, ainda estes terão que ir a cidade para pleitear os beneplácitos.

A autora brasileira Gomes, em seu trabalho “O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica”, onde retrata as mudanças pelas quais o direito à cidade passou, até que hoje veio a ser entendido como o coletivo de direitos sociais, assevera que:

[...] o direito à cidade deixa seu viés comunista (ou anarquista) e ganha outra face. Ele é apropriado pelos movimentos sociais urbanos com uma dupla função: reivindicar direitos sociais (moradia, transporte, trabalho, segurança, lazer, saneamento básico etc.) e afirmar a cidadania por meio da luta democrática. É com essa feição que o

direito à cidade passa a ser reconhecido na Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado à política urbana. A partir de então, esse direito passa a ser interpretado juridicamente como um amplo conjunto de direitos sociais que, associado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formalmente democráticos, garante a qualidade de vida do morador urbano (GOMES, 2018, p. 493).

O trabalho da autora relaciona o direito à cidade aos direitos sociais prescritos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, manifestando o pensamento que a cidade se tornou historicamente o local onde o Estado fornece as prestações positivas necessárias para a efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, consolidando a urbe como instrumento de efetivação de direitos sociais.

3 PROPRIEDADE PÚBLICA E A APLICABILIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

No capítulo anterior foi pormenorizado o que são direitos sociais e o seu histórico nas constituições brasileiras, propriedade e função social, este capítulo se destinará a tratar de temas inseridos dentro dos anteriormente citados, como gênero e espécie, tratando especificamente da propriedade pública, em suas três esferas, municipal, estadual e federal, bem como suas garantias, e a função social aplicada a propriedade pública.

3.1. A PROPRIEDADE PÚBLICA NO BRASIL

A propriedade pública no Brasil tem início antes mesmo de ser uma nação soberana, dotada de povo, território e soberania, ocorre com a chegada dos portugueses ao Brasil, por volta de 1500, que ignorou a presença de índios e comunidades tradicionais e implantou no novo mundo, na parte pertencente a Coroa Portuguesa, o regime das sesmarias, onde dividia o território em quatorze capitâneas. Nesse sentido, assevera a autora brasileira Patrícia de Menezes Cardoso, a respeito do início da propriedade pública no Brasil e aplicação do regime das sesmarias:

A partir da colonização portuguesa, a existência de povos indígenas centenários no Brasil foi ignorada e, inicialmente, a propriedade do território foi transportada para além-mar, passando todas as terras, recém-descobertas, a pertencerem à Coroa Portuguesa. A metrópole, pelo regime das donatárias dividiu o Brasil em Capitâneas Hereditárias. O Regime das Sesmarias, importado ao Brasil, semeou o gérmen de um regime jurídico da propriedade fundiária que, até tempos recentes (mais precisamente até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988), preteriu o reconhecimento dos direitos territoriais, derivados do costume de uso coletivo da terra e de seus recursos naturais exercida pelos índios, quilombolas, caboclos, dentre outras populações tradicionais formadoras da sociedade brasileira (CARDOSO, 2010, p. 29).

A autora retro citada aponta a propriedade das glebas no território brasileiro à coroa portuguesa, bem verdade que em regimes absolutistas o público e o privado se confundem quando se trata das monarquias, mas as terras brasileiras eram públicas e aos capitães donatários era concedido o direito real de usufruto sobre a gleba, continuando reservada a Coroa a propriedade sobre as terras. Ao donatário era ainda

permitido que fosse a terra repartida como sesmarias e conceder a posse aos sesmeiros, de modo que viesse a facilitar e propiciar a interiorização adentro do território. Tomando as sesmarias um caráter de concessão administrativa sobre o domínio público, impondo a incumbência de cultivar a terra aos sesmeiros, sob uma condição resolutive em cinco anos quando não houvesse cumprido efetivamente os escopos (CARDOSO, 2010).

É imprescindível dizer que até mesmo nessa época, durante o regime das sesmarias (1534-1822) houveram normas que impediam, ao menos na teoria, que interesses particulares prevalecessem sobre os públicos nas, hoje, terras brasileiras que eram públicas. A autora Cardoso ressalta em seu trabalho algumas das normas, como:

A exclusão dos "terrenos de marinha" das concessões de Sesmarias e Datas referidas no Alvará de 10 de maio de 1672, da Ordem Regia em 21 de outubro de 1710 da Carta Régia de 1726 e 1790, compõem o conceito do regime jurídico da propriedade pública neste período, com a definição de terras que a Coroa Portuguesa buscou reservar no domínio exclusivo do Estado, devido a sua importância estratégica, primeiramente militar, depois, econômica e política. A decisão real de 1790 confirmava o entendimento anterior, expressado em 1726, que encarecia a necessidade de manter as marinhas livres para a boa defesa da Cidade e para que se possa socorrer as partes atacadas (CARDOSO, 2010, p. 29-30).

Além das normas citadas pela autora retro, houveram outras normas que buscava prestigiar o interesse público como, a Carta Régia de 4 de outubro de 1678 onde prescrevia que os terrenos de marinha são de uso de todos; o Ato de 10 de janeiro de 1732 onde rezava que era proibida a apropriação da praia e do mar, pois, assim como os terrenos de marinha, são de uso de todos; a Provisão de 11 de março de 1754 onde continha o mandamento que eram reservados ao interesse comum as margens de rios de fluxos de água mais intensa (TRECCANI, 2001), entre outras normas que começaram a esboçar no território algumas espécies de bens imóveis, alguns suscetíveis a concessões administrativas e outras não.

Em razão de normas como as retromencionadas que a autora Cardoso assevera que no Brasil àquela época ainda não existia, ao menos legalmente, uma propriedade privada, havendo somente terras passíveis de apenas concessões administrativas, no entanto inalienáveis. Ocorre que, como fora dito, isso era no âmbito jurídico, factualmente o que verdadeiramente ocorria era a incorporação dessas terras públicas ao patrimônio dos sesmeiros, havendo a confusão entre os

patrimônios particulares e o público, por vezes deixando até mesmo de serem observadas cláusulas da concessão como a da efetividade e a resolutiva (CARDOSO, 2010), sendo esta confusão apontada por alguns autores, inclusive, como o marco inicial da propriedade privada em terras brasileiras.

Com o fim do domínio de Portugal sobre as terras brasileiras, isto é, a independência do Brasil em 1822, ocorreu também o fim do regime de sesmarias, as propriedades então passaram a ser regidas pelo regime de posse, onde a aquisição passou a ser feita pela posse do terreno, que era transmitida pela herança e compra e venda.

3.1.1 Lei de Terras de 1850

A Lei de Terras promulgada em 1850 tinha como seu escopo a regularização de glebas que foram objeto de posseiros, buscando privilegiar aquelas terras que eram utilizadas para a moradia e também eram cultivadas pela família devendo ser consideradas posse legítimas as posses que cumpriam os requisitos retro e fossem mansas e pacíficas, nesse sentido prescreve o artigo quinto da Lei de Terras (Lei 601/1850):

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes (SIC): (BRASIL, 1850)

Para tornar exequível a lei retromencionada sobreveio a sua regulamentação por meio do Decreto 1.318/1854, por meio da qual tornou possível a regularização da posse que cumpria os requisitos da Lei de Terras, o presidente das províncias deveria estabelecer um prazo para que os posseiros buscassem as paróquias para que fossem feitos e regularizados os registros das glebas em favor dos posseiros, assim reza o Decreto 1.318/1854 em seu artigo 107:

Art. 107. Findos os prazos estabelecidos para o registro, os exemplares emmassados se conservarão no Archivo das Parochias, e os livros de registro serão remetidos ao Delegado do Director Geral das Terras Publicas da Provincia respectiva, para em vista delles formar o registro geral das terras possuidas na Provincia, do qual se enviará copia ao supradito Director para a organização do registro geral das terras possuidas no Imperio (SIC) (BRASIL, 1854).

Após findo os prazos para a regularização, houve a divisão das glebas no território brasileiro, as que possuíam os registros em favor de um particular a ele pertenceria fazendo parte do seu acervo patrimonial, por outro lado, todas as glebas que não possuíam registro deveriam ser consideradas como patrimônio do domínio público (CARDOSO, 2010).

Um ponto negativo a respeito da Lei de Terras, não tratou das antigas sesmarias sendo conivente aos grandes latifúndios originados em decorrência do então extinto regime de sesmarias. Deve ser ressaltado ainda, que os resultados atingidos pela lei foram limitados, isto é, foi baixa a aderência dos posseiros ao registro da posse sobre as glebas. Com o fim do regime das posses, e após a regularização da posse, a divisão das glebas em públicas e privadas, houve uma nova segregação na divisão das espécies de terras públicas.

As terras que antes eram consideradas devolutas eram todas aquelas sobre as quais não havia qualquer edificação ou o cultivo de culturas, no entanto, após a Lei de Terras passaram a ser aquelas que não tinha qualquer afetação pública, isto é, qualquer uso público como exemplo o funcionamento de um prédio público, fosse ele municipal, estadual ou federal, e não havia também sobre elas o registro de um particular, essas terras, a devolutas, somente poderiam ser adquiridas por meio da alienação, ante o fim do regime de posse. Nesse sentido prescrevia a Lei de Terras (Lei 601/1850):

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei (SIC) (BRASIL, 1850).

Assim, a Lei de Terras, apesar de seus pontos negativos, foi a primeira vez na história deste país onde buscou-se prestigiar a posse daquele que fazia sobre a terra a sua morada e dava a ela uma função social, além da moradia ainda havia o cultivo de culturas, proporcionando ao posseiro um modo de subsistir e tirar da terra o seu sustento e o de sua família, tentou ainda a lei promover uma regularização em massa das glebas, embora não tenha havido tão grande aderência.

3.1.2 A propriedade pública nos Códigos Civis de 1916 e 2002

O Código Civil brasileiro de 1916 (CC/16) afastou do ordenamento jurídico brasileiro a aplicabilidade de normas ainda do direito português, o mesmo código deu aos bens públicos uma nova classificação, conforme está prescrito entre os artigos 65 e 68 do retromencionado diploma legal, onde, sobre os bens públicos, reza com a seguinte redação:

Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 66. Os bens públicos são:

I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Art. 68. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem. (BRASIL, 1916)

Depreende-se do texto legal do CC/16, Lei 3071/16, que os bens públicos são subdivididos em três grupos: a) bens de uso comum; b) bens de uso especial; c) bens dominicais.

O primeiro, os bens de uso comum, devem ser entendidos como o bem do acervo público cujo o uso é livre para todos, aquele bem usado para atender os interesses públicos e privados, individuais e coletivos, primário e secundário, devendo sempre manter uma maior atenção ao interesse primário, que é servir ao povo. Como exemplo de bem de uso comum pode se citar as vias de uma cidade, as praças, entre

outros. Os bens de uso especial são aqueles que possuem uma destinação específica, bens usados pela administração pública para o fornecimento de um serviço ou um bem usado para o funcionamento da própria administração, assim deve ser entendido como os bens públicos que possuem alguma destinação dada pela administração, as salas de aula da universidade, o gabinete do prefeito, os espaços administrativos das autarquias são exemplos de bens públicos de uso especial.

Derradeiramente, os bens dominicais que são aqueles que se encontram sem qualquer destinação dada pela administração, isto é, são os bens do acervo público que estão desafetados, uma característica marcante desta categoria de bem público é a sua alienabilidade, diferenciando-o das categorias anteriormente explanadas que são bens que possuem afetação.

No Código Civil brasileiro vigente (CC/02), Lei 10.406/02, prescreve sobre os bens públicos entre seus artigos 98 e 103, onde preservou a divisão em três categorias como fora dado pelo código anterior (CC/16), preservando em alguns trechos até a mesma redação. Assim, preceitua o CC/02 sobre os bens públicos com a seguinte redação:

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.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não disposto a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. 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.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (BRASIL, 2002).

Como pode ser observado da simples leitura dos dispositivos legais mencionados anteriormente, CC/16 e CC/02, o segundo preservou parte do texto legal

do primeiro, com ênfase aos artigos e incisos onde é feita a categorização dos bens públicos, devendo ser ressaltada a continuidade da teoria tripartite no Código Civil Brasileiro de 2002, haja vista a manutenção da classificação dos bens em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais.

Assevera Pamplona Filho e Gagliano em seu compêndio que os bens de uso comum podem ser definidos como aqueles que não exigem para o seu uso o cumprimento de nenhum mandamento, não devendo, em regra, haver qualquer segregação entre os que gozam do bem, os autores caracterizam como inalienável e exemplificam praias, estradas e demais espaços exemplificados pelo próprio CC/02 (PAMPLONA FILHO e GAGLIANO, 2017).

Quanto aos bens de uso especial, os retromencionados autores conceitua como os bens de uso especial os que para o proveito do bem são estabelecidos algumas exigências ou ser usado pelo Poder Público no fornecimento de determinado serviço público, exemplificando com os prédios públicos utilizados como escola, onde para o acesso se exige matrícula, se aluno, ou, se funcionário ou professor, vínculo com a administração, novamente sobre o bem prevalece a característica da inalienabilidade (PAMPLONA FILHO e GAGLIANO, 2017).

A respeito dos bens dominicais, também chamados pelos escritores de bens dominiais, pontuam que esse bem é qualificado como os bens que fazem parte do acervo de patrimônio público, no entanto, a estes bens não é dado qualquer proveito, encontrando-se, a bem da verdade, desafetados a um proveito público, nos seus ensinamentos é dado comum um modelo de bem dominical as terras devolutas. A esta classificação de bem, no entanto, não é dado caráter da inalienabilidade, ao contrário, esta espécie de bem público é o único alienável, desde que observadas prescrições legais (PAMPLONA FILHO e GAGLIANO, 2017).

A inovação do CC/02 foi a normatização de algumas das características dos bens públicos, ficando explícito entre os artigos 100 e 103, onde está prescrita a inalienabilidade, que é relativa, isto é, apenas possuem esta característica os bens que possuem alguma afetação, ou seja, os de uso comum ou especial. A outra característica trazida no bojo do retromencionado diploma legal é a imprescritibilidade, regra que ao menos legalmente falando é absoluta, em razão de ser preceituado que não podem ser objeto de usucapião nenhum dos bens públicos, não sendo trazido pela norma nenhuma ressalva.

3.1.3 Bens da União, Estados e Municípios

A CRFB/88 traz em seu bojo, no artigo 20, os bens que são de titularidade da União Federal, em regra os bens que são prestigiados no referido artigo trazem consigo interesses mais abrangentes, como ambiental, social, entre outros. Assevera Cardoso que os interesses que são utilizados para definir os bens da União são estratégicos, e em razão disto que deve o acesso a estes bens não ser reservado a determinada parcela da população, a fim de que não sejam criados privilégios a esta parcela. Neste sentido, preceitua a CRFB/88 no mandamento constitucional contido no artigo 20:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (BRASIL, 1988)

Como pode ser depreendido da leitura do trecho constitucional citado, os bens que são do acervo patrimonial da União guardam características notáveis, em regra, se relacionam ao meio-ambiente, recursos naturais, minerais e fontes de energia, bem como áreas estratégicas relacionadas à segurança do país, como as áreas fronteiriças entre países. Ainda, são considerados bens da União os rios, que embora sem potencial hidráulico, banhe mais de um estado ou ultrapasse os limites do território brasileiro e banhe outros países.

Os bens que pertencem ao acervo patrimonial dos Estados também foram discriminados pela CRFB/88, no entanto, de modo contrário ao que foi feito com os bens da União, quando tratado na Constituição sobre os bens dos Estados o rol não é exaustivo, é o que pode ser depreendido da leitura do caput, pois é usado o termo “inclui-se” dando a interpretação de que se trata apenas de exemplos de patrimônios que estão sob o domínio dos Estados, podendo haver bens que não se encontrem entre os incisos que tratam dos bens dos Estados, desde que não entre em conflitos com os bens descritos no acervo de bens de titularidade da União. Assim, prescreve a CRFB/88 em seu artigo 26, onde relaciona, exemplificativamente, os bens atinentes aos Estados:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.
(BRASIL, 1988)

Contrariamente ao que fora feito com os outros dois entes federativos, União e Estados, o terceiro ente, o Município, não teve o seu acervo patrimonial delineado, ou mesmo exemplificado, como fora feito com os bens pertencente aos Estados, ficando o legislador constitucional silente ao que seria objeto do patrimônio dos municípios.

No entanto, é mister ressaltar que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6766/79), contém mandamentos legais onde condiciona a aprovação de loteamentos a existência de espaços destinados a instalação da máquina pública, bem como espaços que se proponham ao uso público, assim, há a necessária reserva de espaço ao município para que este possa fornecer uma estrutura basilar para ser possível

proporcionar serviços públicos, como a educação básica. Nesse sentido, prescreve a Lei de Parcelamento do Solo Urbano:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

[...]

Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. Na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado, o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio. (BRASIL, 1979)

Pela leitura dos dispositivos legais citados, se depreende que embora não tenha sido deixado ao município nenhum espaço, a Lei de parcelamento do solo garante que na formação da própria cidade sejam reservados os espaços para o público, bem como para o fornecimento de serviços públicos, há a garantia ainda quando for feito um parcelamento irregular, cujo registro está condicionado a algumas ações, entre elas, que sejam algumas áreas reservadas ao uso público, passando ao domínio do município, como fora visto no trecho do dispositivo legal citado anteriormente.

Fora visto no tópico anterior algumas garantias que são inerentes aos bens públicos, como inalienabilidade, salvo os bens dominicais quando forem observadas as exigências legais, a imprescritibilidade dos bens públicos, isto é, a insuscetibilidade dos bens públicos a ser objeto do instituto da usucapião em qualquer de suas modalidades. Nesse sentido, a autora brasileira Di Pietro leciona sobre mais uma garantia, em suas palavras:

Em primeiro lugar, o artigo 100 da Constituição, que estabelece processo especial de execução contra a Fazenda Pública, excluindo, implicitamente, a penhora sobre qualquer tipo de bem público pertencente à União, Estados, Municípios e respectivas autarquias (DI PIETRO, 2017, p. 702)

A impenhorabilidade dos bens públicos veda que sejam estes objeto de penhora, além dessa garantia, todos os bens públicos são dotados da não-onerabilidade, haja vista, nenhum bem público poder ser gravado como garantia real em qualquer de suas modalidades (anticrese, hipoteca, entre outras) em negócios jurídicos, é válido salientar que, se por alguma razão, um bem for gravado com uma garantia real, esta é nula de pleno direito.

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA

Conforme fora visto no capítulo anterior, a função social da propriedade está prevista em mandamentos constitucionais, a citar o artigo quinto, inciso XXIII e artigo 170, inciso III, ambos da CRFB/88. É mister salientar que em ambos os artigos onde define que a propriedade observará a sua função social e que a ordem econômica considerará o princípio da função social, respectivamente, não limitou o legislador constituinte a função social a determinada modalidade da propriedade, pública ou privada.

Isto é, a CRFB/88 não impõe a função social apenas a propriedade privada ou pública, impõe a propriedade, a temática foi objeto de discussões e trabalhos acadêmicos, por vezes favoráveis à aplicação da função social à propriedade pública e por vezes contrários, com o amadurecimento da discussão passou então a ser aplicada a função social a propriedade pública, inclusive, havendo não raros julgados que aplicam a função social ao patrimônio público, nesse sentido, apresenta-se a seguinte ementa de julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ementa

APELAÇÃO CÍVEL - Ação de rescisão contratual c.c. reintegração de posse - Bem público - Direito fundamental à moradia - Regularização fundiária à luz da função social da propriedade pública - Índícios de cumprimento dos requisitos legais para reconhecimento do direito à concessão especial de uso para fins de moradia - Aplicabilidade da Medida Provisória 2.220/01, cuja vigência tem força de lei - Constitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial do TJSP na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-53.2012.8.26.0000 -

Reintegração de posse condicionada à instauração de processo administrativo para averiguar eventual concessão especial de uso em favor dos ocupantes e, em caso negativo, a oferta de apoios material e assistencial temporários - Recurso parcialmente provido. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019)

Semelhante é como pensam os autores Schreiber e Tepedino, que em seu trabalho intitulado “A GARANTIA DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO” asseveram que a função social da propriedade deve ser imposta a todas as modalidades de propriedade, pública ou privada, urbana ou rural, no entanto, fazem a ressalva de que deve ser observada as características inerentes a cada propriedade. Exemplificando, a propriedade rural cumpre a função social quando o seu proprietário atende de forma simultânea os incisos I, II, III e IV do artigo 186 da CRFB/88, e a propriedade urbana cumpre sua função social quando observa as exigências contidas no plano diretor da cidade onde é situada, como preceitua o § 2º do artigo 182 também da CRFB/88, a propriedade pública deve servir ao povo direta ou indiretamente, assim pontuam os autores em suas palavras:

É evidente que a função social também varia de acordo com o estatuto proprietário em questão, mas o texto constitucional não deixa dúvidas de que toda propriedade tem, ou deve ter, função social. Neste sentido, conclui-se que também a chamada propriedade pública tem uma função social. (SCHREIBER e TEPEDINO, 2005, p. 111-112)

Por muito tempo se pensou que a aplicação da função social da propriedade quanto a propriedade pública era descabida, por ser intrínseco a essa propriedade o interesse público, no entanto, não é disso que se trata na função social, mas sim do interesse social e muito embora quase sempre o interesse público e o interesse social caminhem juntos, como aliados, eventualmente, poderão eles se divorciarem, neste momento deverá a propriedade pública cumprir com ambos os interesses, por esta razão é imprescindível a aplicação da função social a propriedade. Neste sentido, afiança Schreiber e Tepedino:

A propriedade pública, ao contrário, já se dirige, em tese, ao atendimento dos interesses de todas as pessoas e, por isso mesmo, referir-se à sua função social costuma parecer dispensável, uma repetição inútil daquilo que já lhe é reconhecido como essencial. A verdade, todavia, é que a propriedade pública é, por definição, voltada não ao interesse social, mas ao interesse público, e o reconhecimento de sua função social impõe uma verificação de conformidade entre estes dois interesses, cuja importância não pode passar despercebida ao intérprete. (SCHREIBER e TEPEDINO, 2005, p. 112)

A melhor e necessária destinação dos bens públicos é o cumprimento dos interesses gerais, isto é, interesse públicos e sociais, e para a apropriada efetivação dos interesses sociais impostos pela função social, devem as decisões tomadas sobre os bens públicos serem amparadas em processos democráticos, como leciona Cardoso (CARDOSO, 2010).

Não há de ser olvidado que, as decisões democráticas que recaiam sobre os bens públicos, não precisam ser, necessariamente, decisões tomadas a partir de pesquisas ou votações junto a população, todavia, é imprescindível que as decisões sejam democráticas, é imperioso que o bem público não cause a marginalização ou exclusão de determinada parcela da população, não pode obedecer aos interesses estritamente pessoais, ou mesmo causar uma segregação injustificada na fruição do bem público.

4 A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL A MORADIA, EM PICOS-PI

No segundo capítulo do presente trabalho foi objeto da discussão a propriedade pública, pertencente a todos os entes federativos, Município, Estado e União, bem como suas garantias, e a função social aplicada a propriedade pública. Quanto ao capítulo conclusivo, este se destinará a discussão de temas relacionados a cidade e ao solo público concedido para fins de moradia, tratando em especial do caso no município de Picos, Estado do Piauí, onde uma área substancial da cidade foi destinada a habitação mediante o extinto contrato de aforamento, sendo por este instituto concedido a gleba uma função social.

4.1 A ENFITEUSE FUNCIONALIZANDO A PROPRIEDADE PÚBLICA

Antes de avançar no caso de Picos, no Estado do Piauí, faz-se imperioso que sejam feitas algumas pontuações sobre o instituto da enfiteuse, se trata de um contrato sobre um imóvel, que possui a capacidade de causar uma cisão na propriedade, dividindo o domínio pleno em dois, útil e direto, que serão mais a frente melhor aclarados, o contrato de enfiteuse foi extinto quando passou a vigorar o CC/02 e o seu conceito legal é encontrado no bojo do artigo 678 do CC/16, onde texto legal preceitua:

Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou empraçamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui à outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável. (BRASIL, 1916)

Podemos encontrar um conceito melhor detalhado a respeito do contrato de enfiteuse no trabalho intitulado “A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular” de autoria de Fonseca, onde esclarece de forma minuciosa o instituto, asseverando que:

Enfiteuse, também chamada “aforamento” ou “empraçamento” é uma cisão no direito de propriedade, a mais profunda delas, pois rompe o “domínio” em “útil” e “direto” ou “eminente”. O domínio “útil” fica com o enfiteuta ou foreiro e descendentes, perpetuamente. O proprietário ou “senhorio” permanece com o domínio direto ou eminente, que termina por ser muito frágil, desaparecendo o animus proprietatis inclusive em

muitos deles, por conta do caráter perpétuo da enfiteuse. A relação jurídica basilar se dá entre senhorio e foreiro ou enfiteuta. As obrigações sobre este quase se resumem ao pagamento do foro, cânon ou pensão anual, de irrisório valor e, menos irrisório, o pagamento do “laudêmio” nas alienações ou transmissões do domínio útil. (FONSECA, 2010, p. 1722-1723)

Assim, a trocar por miúdes o contrato de enfiteuse, legalmente também nomeado por aforamento ou empraçamento, como fora visto, nada mais é que um fracionamento, fragmentação da propriedade, leia-se domínio pleno, em duas partes o domínio direto e o domínio útil, o primeiro está reservado a figura contratual do senhorio, e o segundo está reservado a outra parte do contrato, o enfiteuta, que, desde que cumprindo o contrato, passa a ter pela perpetuidade o direito, sendo repassado aos seus herdeiros, podendo o foreiro cultivar ou construir sobre a gleba objeto do contrato.

Em contrapartida, o enfiteuta se obriga a pagar anualmente o foro, que é um valor pecuniário pago em compensação pelo domínio útil, e em caso de alienação deste direito é pago o laudêmio, que corresponde a um valor fixado legalmente em dois e meio por cento sobre o preço da alienação, no entanto, é possível que seja previsto pelos contraentes um valor diverso.

Como fora dito anteriormente, o contrato de empraçamento carrega consigo a imprescindível característica da perpetuidade, e se desrespeitado sendo realizada a celebração de um contrato de enfiteuse por tempo limitado, este assumirá a forma de um contrato de arrendamento, como assevera o artigo 679 do CC/16. Ocorre, que o próprio Código Civil Brasileiro de 1916 reserva algumas situações que, se ocorrerem, possuem o condão de restabelecer o domínio pleno, a extinção da enfiteuse, seja por deterioração do imóvel, inadimplência no pagamento do foro por três anos consecutivos, ou o falecimento do enfiteuta sem herdeiros.

Outrossim, também será restabelecido o domínio pleno em situações que for alienado qualquer dos domínios, útil ou direto, e a parte contrária no contrato exercer o direito de opção a aquisição do domínio, isto é, se o enfiteuta desejar alienar o domínio útil deverá o senhorio ser consultado para se verificar o seu desejo em readquirir, o mesmo ocorre quando ocorrer situação semelhante ao senhorio (alienar o domínio direto), conforme preceitua respectivamente os artigos 683 e 684 do CC/16.

Nesse sentido, apresenta-se os artigos que tratam da perpetuidade do contrato, a extinção da enfiteuse e resgate ou aquisição de um dos domínios, útil ou direto, onde rezam *in verbis* o seguinte:

Art. 679. O contrato de enfiteuse é perpétuo. A enfiteuse por tempo limitado considera-se arrendamento, e com tal se rege.

[...]

Art. 683. O enfiteuta, ou foreiro, não pode vender nem dar em pagamento o domínio útil, sem prévio aviso ao senhorio direto, para que este exerça o direito de opção; e o senhorio direto tem trinta dias para declarar, por escrito, datado e assinado, que quer a preferência na alienação, pelo mesmo preço e nas mesmas condições.

Se dentro do prazo indicado, não responder ou não oferecer o preço da alienação, poderá o foreiro efetuar-la com quem entender.

Art. 684. Compete igualmente ao foreiro o direito de preferência, no caso de querer o senhorio vender o domínio direto ou dá-lo em pagamento. Para este efeito, ficará o dito senhorio sujeito à mesma obrigação imposta, em semelhantes circunstâncias, ao foreiro.

[...]

Art. 692. A enfiteuse extingue-se:

I - Pela natural deterioração do prédio aforado, quando chegue a não valer o capital correspondente ao fôro e mais um quinto deste.

II - Pelo compromisso, deixando o foreiro de pagar as pensões devidas, por três anos consecutivos, caso em que o senhorio o indenizará das benfeitorias necessárias.

III - Falecendo o enfiteuta, sem herdeiros, salvo o direito dos credores.

Art. 693. Todos os aforamentos, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis trinta anos depois de constituídos, mediante pagamento de vinte pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar o direito ao resgate, nem contrariar a disposições imperativas deste capítulo (SIC) (BRASIL, 1916).

Preliminarmente fora dito que o contrato de enfiteuse foi extinto, o que ocorreu verdadeiramente foi que o artigo 2.038 do CC/02 veda a constituição de novas enfiteuses, no entanto, foi reservado as já estabelecidas o direito de existência e administração até que sobrevenha a extinção, por qualquer dos motivos retromencionados, o resgate após os trinta anos, não houver disposição contratual em contrário, aquisição do domínio útil ou direto restabelecendo o domínio pleno, ou a extinção, por deterioração, inadimplência do foro anual, falecimento do enfiteuta, foreiro, sem que haja herdeiros.

Conforme fora dito, neste capítulo será exposto a enfiteuse como ferramenta de concessão do solo público para fins de moradia, assim, é necessário dizer que será tratada especificamente a enfiteuse urbana, não se pode olvidar que a classificação não é derivada do texto legal, mas sim de uma classificação doutrinária.

Nesse desiderato, dividiu a doutrina para fins didáticos o contrato de enfiteuse em duas espécies, urbana e rural, onde a primeira era constituída com a finalidade habitacional, ou seja, havia a concessão de glebas com o escopo de se construir prédios novos destinados a moradia, quanto a enfiteuse rural, esta era concebida com desígnio de fomentar a criação de lavouras, ou criação de rebanhos no ramo da agropecuária e atividades extrativistas.

Não se pode olvidar que, a enfiteuse é instituto jurídico com forte ligação com a função social da propriedade como assevera Fernandes e Fonseca, a enfiteuse gera:

[...] direito real sobre coisa alheia [jura in re aliena] do foreiro que vai dar utilidade aos fundos mediante melhoramentos econômicos produtivos e edificação. É possivelmente o instituto de direito real clássico mais afinado à função social em sua versão mais básica de aproveitamento efetivo de bens imóveis, seja para plantio ou pecuária, seja para edificar moradias. (FERNANDES e FONSECA, 2014, p. 11)

Assim, ao tempo que o contrato de enfiteuse conserva a propriedade do senhorio, concede ao foreiro uma gleba que venha a possibilitar a moradia ou cultivo, funcionalizando a propriedade. Sobre sintonia da função social da propriedade e o contrato de enfiteuse afiançada pelos autores anteriormente citados é tão evidente que no CC/16 em seu artigo 680 dispõe que “só podem ser objeto de enfiteuse terras não cultivadas ou terrenos que se destinem a edificação” (BRASIL, 1916), ou seja, antes da vedação a constituição de novas enfiteuses, apenas se podia celebrar o contrato sobre terrenos que se encontrassem sem destinação, fossem terrenos baldios sobre os quais se edificaria com a finalidade habitacional, fosse glebas com potencial de cultivo que ainda estava sendo utilizado.

Conquanto, se não fosse dada a devida atenção ao mandamento legal contido no artigo 680 do Código Civil de 1916, e sendo criada a enfiteuse sobre terra que já possuísse alguma destinação, estaria este contrato eivado por insanável mácula, sendo, portanto, nulo de pleno direito, justamente neste sentido os autores brasileiros Soares e Amaral:

Caso seja adotada enfiteuse sobre terras cultivadas e terrenos edificados, esta será considerada nula, por perda de objeto, pois neste caso, existe um instituto específico dentro do Direito Civil a ser aplicado nestas relações, sendo o arrendamento, neste caso, por tempo indeterminado. (AMARAL e SOARES, 2011, p. 07)

Destarte, é clarividente a afinidade entre o instituto jurídico da enfiteuse e a função social da propriedade, já que o primeiro apenas pode recair sobre uma propriedade a qual não possui uma destinação dada pelo proprietário, onde poderia recair sobre a mesma um empraçamento por meio do qual o enfiteuta iria se comprometer a dar para aquele imóvel uma função, fosse para a moradia, fosse para o cultivo de alguma cultura.

4.2 A ENFITEUSE EM PICOS-PI

Como fora dito inicialmente, neste capítulo seria demonstrado como fora funcionalizada a propriedade pública em Picos, Estado do Piauí, através do instituto jurídico do aforamento, preliminarmente, faz-se necessário ressaltar que este tema também foi objeto do Programa Institucional de Voluntários de Iniciação Científica (PIVIC) intitulado “O GLOBAL E O LOCAL: a enfiteuse urbana em uma análise comparativa, a partir de Sousa, Paraíba, Brasil”.

No referido trabalho PIVIC, usou-se a enfiteuse eclesiástica (privada) existente na cidade de Sousa, Estado da Paraíba, como ponto inaugural para um estudo comparado com o instituto existente em Picos, uma enfiteuse municipal (pública), ambas regidas pelo Código Civil brasileiro de 1916. Quanto aos dados obtidos na primeira cidade, buscou-se as Paróquias de Santana, Paróquia do Bom Jesus Eucarístico e a Paróquia de Nossa Senhora dos Remédios, todas situadas em Sousa e corresponsáveis pela administração do patrimônio enfiteutico pertencente a Nossa Senhora dos Remédios.

No que toca os dados obtidos para o estudo comparado em Picos, buscou-se a Secretaria de Obras e Urbanismo, pasta, na referida cidade, responsável pelo registro das enfiteuses, antes da expressa vedação contida no CC/16, na secretaria foram apresentados pelo servidor do município os livros onde se encontram os registros das enfiteuses do município.

Ocorre que em janeiro de 2018 quando da coleta de dados realizada na cidade de Picos foi relatada pelo servidor a história de um bairro popular que teve início a partir de contratos de enfiteuse urbana com a finalidade habitacional, no entanto para aquele trabalho o objeto eram os contratos de aforamento em geral da cidade, e não o caso particular de um único bairro.

Os relatos obtidos naquela ocasião serviram como fomento para o presente trabalho monográfico, que trata do caso particular do bairro Morada do Sol na cidade de Picos, que teve seu início com a celebração de inúmeros contratos de aforamento.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram utilizados os dados coletados em 2018, sendo coletados novos dados para melhor precisão dos dados foi realizada nova visita, que ocorrera no dia 29 de abril de 2019, quando buscou-se além da Secretaria de Obras e Urbanismo, em Picos, a Câmara Municipal da mesma cidade, onde também foram coletados dados.

4.2.1 Descrição da enfiteuse em Picos-PI

Superado o primeiro ponto, passa-se a descrever o instituto da enfiteuse em Picos, a existência do referido contrato passou a ser objeto de estudo do PIVIC onde inicialmente foram buscados dados juntos ao 2º cartório de registro de imóveis, na cidade em análise, no entanto, preliminarmente disseram não haver registros daquele contrato sobre imóvel naquele cartório. Buscou-se então pelo segundo nome previsto no Código Civil de 1916, aforamento, através de tal termo foi possível encontrar diversos contratos, que guardavam em comum o fato de em muitos deles figurar como senhorio o próprio Município de Picos.

Feita essa observação inicial, buscou-se a pasta competente para tratar da temática no município, a Secretaria de Obras e Urbanismo, que confirmou a existência de tais contratos, a partir de então formou-se uma comunicação inicial para a coleta de dados para o estudo do instituto e como foi utilizado na cidade.

Através de visitas e coletas de dados junto a Secretaria de Obras e Urbanismo da referida cidade chegou-se as seguintes constatações, inicialmente realizada em janeiro de 2018 e posteriormente em nova visita para dados complementares realizada em abril de 2019.

A primeira constatação feita atine ao registro dos contratos de enfiteuse que foram encontrados tanto em registros cartorários, quanto registros em livros em poder da Prefeitura Municipal de Picos, na pasta de Obras e Urbanismo, devendo ser destacado o fato que tais livros de registros encontravam-se em único arquivo de uma única secretaria, já referida anteriormente, de modo contrário ao que é feito em

registros particulares onde cada detentor do domínio direto encontra-se em posse de tais registros.

A exemplo de registro particular, cita-se o que ocorre com o patrimônio enfitêutico eclesiástico de Nossa Senhora dos Remédios, em Sousa-PB, onde a administração do patrimônio é dividida entre três paróquias de Santana, do Bom Jesus Eucarístico e de Nossa Senhora dos Remédios, descentralizando a administração e conseqüentemente, o arquivo de contratos de enfiteuse, permanecendo sob a responsabilidade de cada uma das paróquias uma parcela dos documentos referentes a cada contrato.

Com tal constatação foi possível perceber que uma administração descentralizada, no caso, dividida entre as três paróquias, torna-se mais complexa, pois, cada paróquia contabilizava de uma forma o número de contrato, todas voltaram ao contrato de número um, tornando difícil a unificação dos arquivos ou até compartilhar dados entre si, porquanto, embora tudo fizesse parte do mesmo patrimônio enfitêutico possivelmente exista três contratos com o mesmo número, sobre espaços diferentes e até mesmo em anos diferentes, em razão da administração repartida.

A segunda constatação diz respeito a experiência do gestor, sobre a qual ficou bastante evidente que, no local onde foi realizada a pesquisa, todos que tratam sobre o contrato já possuíam uma larga experiência na pasta, no caso, a Secretaria de Obras e Urbanismo, se não desse modo, uma experiência passada por gerações na gestão do patrimônio.

A cidade de Picos se encaixou na primeira situação, isto é, aqueles servidores públicos com que se tratava sobre os contratos de emprazamento, são servidores com uma extensa experiência na gestão. Durante a primeira visita a secretaria em janeiro de 2018, na primeira coleta de dados o diálogo foi feito com um servidor apontado como um dos mais antigos na secretaria, nesta ocasião o servidor "V.A.F." foi quem prontamente atendeu aos pedidos, inclusive dando acesso ao acervo de arquivos onde continha os contratos de enfiteuse do município, também foi este servidor quem primeiro relatou que havia naquela cidade um bairro que começara a partir do instituto do aforamento.

Na segunda oportunidade, em visita a Secretaria de Obras e Urbanismo, realizada em abril de 2019, já não foi possível encontrar o servidor "V.A.F.", mas novamente houve o direcionamento a um veterano naquela pasta, desta vez o senhor

“J.A.G.L.” que já era servidor efetivo do município há mais de 12 anos, mas ressaltou que anteriormente já havia prestado serviços durante outros 10 anos, deixando claro que todos os anos esteve na mesma secretaria. Deve ser ressaltado que durante as duas visitas outros servidores que recepcionaram sempre direcionaram para servidores mais antigos, usando como argumento que eles tiveram mais contato com o instituto do aforamento, como é chamado na cidade.

Outrossim, fora dito que além da experiência larga obtida em anos de contato com o instituto na mesma secretaria que qualificaria as pessoas a tratarem do tema, a experiência passada por gerações também teria esse condão, como fora constatado em Sousa, onde o encargo de administrar o patrimônio enfitêutico entre as três paróquias da cidade é dividida entre três irmãos, e o ofício que hoje pertence a eles foi repassado pelo pai, E.L.S., que começaram a acompanhar no trabalho desde que eram crianças.

Um fator preponderante que torna tão imprescindível a experiência de um gestor do patrimônio enfitêutico é o fato de o Código Civil brasileiro de 2002 ter vedado a constituição de novas enfiteuses, tirando dos servidores e administradores posteriores a mudança, a experiência de ver a formação de novos aforamentos, deixando como encarregados de administrar os patrimônios enfitêuticos aqueles servidores mais veteranos (Picos) ou as pessoas que tiveram a experiência de gestão passada por geração (Sousa).

Uma terceira constatação remete-se a nomenclatura que é dada nas localidades, quando da abordagem feita a primeira Secretaria de Obras e Urbanismo, em janeiro de 2018, foi questionado aos servidores que estavam na recepção, quem seria o responsável na pasta para tratar sobre os contratos de enfiteuse que o município havia firmado em tempos pretéritos. Estranhamente a resposta inicial foi que os que ali estavam nada conheciam sobre, ou, sequer sabiam o que era o instituto da enfiteuse, passou-se então a tentar por outros possíveis termos, até que quando falado “aforamento” souberam do que se tratava, direcionando ao servidor mais veterano que naquela oportunidade estava presente.

Na segunda visita feita a pasta, em abril de 2019, na abordagem inicial foi usado o termo que era conhecido e usado por todos da secretaria, por esta razão não houveram maiores percalços ao direcionar para o servidor que naquela ocasião seria o responsável pelo atendimento.

Apesar de em Picos não usarem o termo “enfiteuse” para se referir ao instituto centenário, não foi difícil estabelecer uma comunicação plena, mesmo para aqueles que menos conheciam sobre o contrato, isto pelo fato que a nomenclatura usada para reportar-se ao instituto, aforamento, é também prevista pela legislação no Código Civil brasileiro de 1916, no artigo 678, que prescreve os termos enfiteuse, aforamento ou emprazamento para indicar o contrato que causa a cisão na propriedade, dividindo-a em domínio útil e direto.

Por outro lado, em Sousa, apenas aqueles que são mais inteirados do instituto o conhece pelo nome de enfiteuse ou os outros nomes previstos no CC/16, que nesta cidade é comumente chamado de “laudêmio”, que embora seja um termo ligado ao instituto, não é uma das terminologias usadas pela lei para aludir ao referido contrato. Laudêmio na verdade é o termo usado para o valor pago pelo enfiteuta ao senhorio quando da alienação do domínio útil.

Deve ser ressaltado que apesar de os termos legais (enfiteuse, aforamento e emprazamento) serem os mais usuais para referir-se ao instituto, não é incomum que em algumas outras localidades no Brasil sejam usadas outras nomenclaturas para direcionar-se ao mesmo contrato, a citar “terra da santa”, “chão dos padres” são alguns do termo utilizados por populares.

Uma derradeira constatação pode ser feita a partir dos documentos disponibilizados pelo arquivo público encontrado na Secretária de Obras e Urbanismo na cidade de Picos, é possível observar que, em regra, os contratos de enfiteuse são feitos em pequenas áreas e em terras descontínuas, isto é, as extensões de terra afetadas pelo instituto da enfiteuse, geralmente, encontram-se cercadas por terrenos onde o domínio do proprietário é pleno, ou seja, é uma que não está afetada pelo aforamento. A exceção encontrada entre os documentos que puderam ser visualizados trata-se justamente do bairro popular, intitulado Morada do Sol, onde originalmente os terrenos afetados eram próximos.

4.2.2 A formação do bairro Morada do Sol em Picos-PI

Durante a expansão que viveu a cidade de Picos na década de 1990 muitos bairros surgiram, nas zonas que a época eram periféricas, um em especial chama a atenção por seu processo de formação, o hoje intitulado bairro Morada do Sol ainda

era chamada de Morro do Urubu e compunha o bairro São José, passando a ser denominado pelo primeiro nome em 22 de novembro de 1993, após a aprovação por unanimidade na Câmara Municipal de Picos do Projeto de Lei Municipal Nº 1.765/93, tinha início naquela data a formação do bairro Morada do Sol.

O bairro Morada do Sol teve, em 1994, a concessão de 500 lotes para moradia popular, que se deu a partir da doação de uma gleba particular ao município, houve ainda na mesma época a aprovação de loteamentos ajudando na formação do referido bairro, que até a presente data conserva suas origens. É possível encontrar os contratos de enfiteuse originais no acervo do arquivo da Secretaria de Obras e Urbanismo, inclusive, estes contratos encontram-se em um livro separado chamado de “Livro Morada do Sol – 1994”, no entanto, quando foram exibidos pelo servidor “J.A.G.L.” se encontravam fora da ordem numeral e não foi possível dar o número exato de quantos foram os terrenos concedidos por meio do contrato de enfiteuse na constituição do Bairro.

No encontro realizado em abril de 2019 o servidor “J.A.G.L.” relatou a inviabilidade de precisar a quantidade de imóveis aforados no bairro, quantos fizeram a opção pelo resgate do domínio pleno, ou mesmo a área total que hoje é enfiteuticada, o mesmo justificou a sua resposta no fato de que com o passar dos anos a pessoas transmitiram o domínio de forma irregular, sem informar a Prefeitura Municipal de Picos, como uma forma de evitar o pagamento do laudêmio ou mesmo o resgate.

Conforme fora dito anteriormente, não é possível precisar a área total enfiteuticada, embora saiba-se que começou com o número inicial de 500 lotes, então para efeitos de ilustração e para que se tenha ideia da dimensão e importância deste bairro para a efetivação do direito social a moradia em Picos através da concessão administrativa realizada pelo contrato de enfiteuse, traz-se um tabela do trabalho PIVIC retromencionado, onde na referida cidade durante os últimos cinco anos que antecederam o Código Civil de 2002, equivalendo aos anos 1998 até 2002, a soma de todos os contratos de aforamento na cidade chegou ao número de 586.

Tabela 01 – Enfiteuses em Picos

Ano	Nº do primeiro contrato do ano	Nº do último contrato do ano	Total de contratos por ano
1998	5.163	5.327	164
1999	5.328	5.459	131
2000	5.460	5.571	111

2001	5.574	5.639	65
2002	5.640	5.755	115

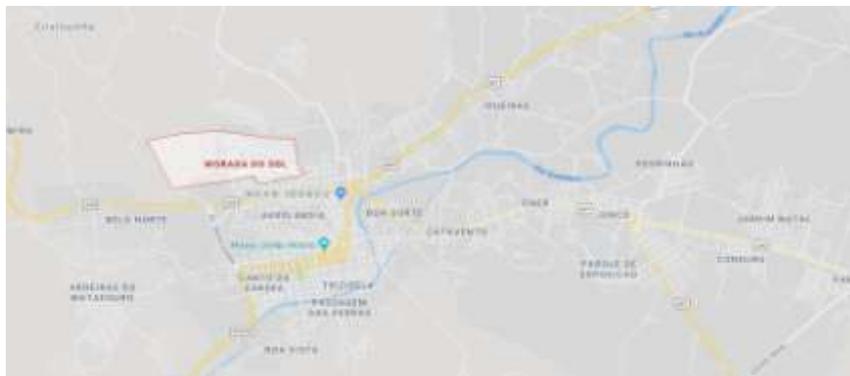
Fonte: ANJOS, 2018.

A partir dos números é possível dimensionar a importância e relevância, em apenas um bairro, Morada do Sol, em um ano, 1994, foram separados 500 lotes para moradia popular através do instituto da enfiteuse, o número de lotes naquele ano é aproximado ao número de contrato de aforamento que o município celebrou nos 5 anos anteriores ao CC/02.

Ainda sobre a formação inicial do bairro Morada do Sol, em Picos, foram buscadas novas informações, no mesmo dia do encontro na Secretaria de Obras e Urbanismo, mas desta vez junto a Câmara Municipal de Picos, onde a recepção e atendimento foi feito pelo secretário “J.M.R.R.”, que provou novamente a importância da experiência, quando questionado qual era a Lei Municipal que nomeava o referido Bairro, buscou quase que certamente no livro onde entraria o que lhe fora pedido, ao fim disse que era a experiência que lhe proporcionara e relatou que está nesse trabalho há mais de 36 anos.

Nos arquivos da Câmara Municipal de Picos fora encontrado, além da Lei que denominava de Bairro Morada do Sol, o espaço antes conhecido como Morro do Urubu, nomeado pelo Projeto de Lei Municipal 1.765/93. Outrossim, foi também encontrado os registros e projetos dos primeiros loteamentos que deram início ao bairro, nos referidos documentos constava o nome dos dois primeiros planos de loteamentos, sendo eles intitulados de José Carlos Pereira da Silva I e II. Abaixo segue imagens que mostram o bairro sobre diferentes projeções:

Figura 1 - Bairro Morada do Sol, Picos, projetado no Google Maps.



¹Fonte: *print screen* do Google Maps

¹ Mapa disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Morada+do+Sol,+Picos+-+PI,+64600-000/@-7.0804198,->

Figura 2 - Bairro Morada do Sol, Picos, projetado no Google Earth.



²Fonte: *print screen* do Google Maps

4.3 A ENFITEUSE COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO AO DIREITO SOCIAL A MORADIA

É cediço que o instituto da enfiteuse muito contribuiu para o processo de interiorização deste país, mas, mais do que isso, foi um imprescindível instrumento da construção das cidades brasileiras. Outrossim, além de ser um dos mecanismos utilizados para formar cidades, também foi uma importante ferramenta para desenvolver, modernizar e regularizar a gestão do solo urbano, nesse sentido leciona Piccinato Junior:

Aforar a terra foi recurso utilizado com frequência, no Brasil, como mecanismo de urbanização dos espaços, juntamente com os processos de construção e desenvolvimento de muitas localidades. Muitas das cidades do Nordeste do país, uma das primeiras regiões a se territorializar, ao lado de outras cidades de outras regiões, como a cidade do Rio de Janeiro, apresentam em suas superfícies urbanas um conjunto de signos, entre eles a enfiteuse, que foram sendo registrados historicamente. (PICCINATO JUNIOR, 2016, p. 228)

Nesse mesmo sentido assevera a autora Lima, que afiança que o contrato de enfiteuse além de ser utilizado para distribuir terras para a nobreza que acompanhou a vinda da Coroa portuguesa para as terras brasileiras, também foi o mesmo instrumento que no século seguinte foi escolhido como a ferramenta usada para

41.4538766,14z/data=!4m5!3m4!1s0x79c1052d8dd50cd:0x2168f39e766ba0b3!8m2!3d-7.0727357!4d-41.4801847. Acessado em: 20 de maio de 2019.

²Mapa disponível em: <https://mapasapp.com/brasil/piaui/picos-pi/morada-do-sol>. Acessado em: 20 de maio de 2019.

conceder terras a proletários, para que dela fixassem e exercessem o direito a uma moradia em um solo regularizado, assim disserta a autora em seu trabalho:

No Brasil a enfiteuse, ou aforamento, foi largamente utilizada não só vinculada à produtividade da terra, mas também como moradia nas terras urbanas. Na cidade de Petrópolis, por exemplo, era comum a distribuição de lotes à nobreza que acompanhava a família real. Em Ouro Preto este instituto também foi largamente utilizado, estendendo-se posteriormente a Belo Horizonte, quando se deu a transferência da capital. Foi aqui um recurso utilizado pela municipalidade na distribuição de lotes para instalação de vilas proletárias no início do século XX (LIMA, 2010, p. 46).

Desta sorte, a bem da verdade, o processo de povoamento das cidades muito se deve ao instituto centenário que muitas vezes foi o instrumento utilizado para que as pessoas de camadas inferiores passassem a ter acesso a uma gleba, o exemplo citado pela autora retromencionada deixa clara a contribuição do referido contrato.

Relata a autora que no ano de 1918, em Belo Horizonte, o prefeito Affonso Vaz de Mello notou que era crescente o número de famílias operárias que participavam de ocupações irregulares localizadas em terrenos urbanos valorizados. Decidiu o prefeito que para solucionar as precárias ocupações seria feita uma distribuição de glebas que se destinariam a moradias populares, criando vilas para os populares que antes estavam ocupando o solo de forma irregular. Foi o mecanismo da enfiteuse o instrumento escolhido para tanto, da escolha resultou a Lei Municipal Nº 334 de 04 de abril de 1928 (LIMA, 2010).

Outrossim, existe na capital do Pará, Belém, outro interessante caso de aforamento de terras municipais, neste exemplo, o pretense foreiro buscava a Câmara Municipal requerendo o aforamento de uma gleba, devendo descrever o terreno de forma minuciosa e relatando o objetivo do contrato, se para moradia ou cultivo. As autoras Albuquerque, Fischer e Soares em seu trabalho relatam a forma que se procedia com o requerimento e os bairros mais aforados, inclusive, um deles é um bairro de origens menos abastadas (Jurunas), como nos casos relatados anteriormente de Picos e Belo Horizonte, concluem as autoras:

A análise dos livros de aforamentos número 9, 10, 11, 18, 21 e 23 permitiu a verificação de algumas relações sociais e jurídicas que se estabeleceram no período de 1865 a 1912, especialmente no que diz respeito à concessão de terras consideradas patrimônio de Belém. Constatou-se que a capital do estado do Pará passou por profundas mudanças entre a segunda metade do século XIX e a o início do século XX, que influenciaram o modelo de governança de suas terras.

Os livros de aforamento analisados apresentaram referências aos bairros por onde teve início a formação da cidade (Jurunas, Cidade Velha, Campina etc.), demonstrando que o regime de enfiteuse constituiu a principal forma de concessão de terras até o ano de 2002, quando entrou em vigor o novo Código Civil brasileiro. (ALBUQUERQUE, FISCHER e SOARES, 2018, p. 253)

É um fato ininfirmável que a forte relação que guarda o instituto da enfiteuse com a função social da propriedade, historicamente usado como ferramenta de efetivação de direitos sociais, em especial a moradia e ao trabalho, já que enquanto enfiteuse urbana proporciona um local para a edificação de uma morada onde exercerá o primeiro direito mencionado, e enquanto enfiteuse na sua modalidade rural propicia um espaço para que o trabalhador, em especial os lavradores, cultivem para que desta atividade tire o seu sustento, garantindo o segundo direito social mencionado anteriormente.

O autor brasileiro Fonseca, em sua tese doutoral intitulada “Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites” vai mais adiante e assevera que a função social é, paradoxalmente, na sua ausência é precisamente o que justifica o acesso ao referido instituto, nesse sentido afiança o autor em suas próprias palavras:

Por ser de fato afeta ao direito à moradia e ao trabalho, a enfiteuse ingressa na complexidade da discussão jurídica dos direitos fundamentais. No centro conflitivo de transição de modelos jurídicos, políticos, econômicos e sociais da revolução moderna, a enfiteuse desafia os direitos humanos como teoria crítica, pois paradoxalmente se baseia na finalidade ou função social da propriedade e foi/é vetor de acesso a ela (FONSECA, 2016, p. 18-19).

A asserção do autor se confirma verdadeira, haja vista o próprio CC/16 prescrever que apenas poderá ser afetada pelo instituto da enfiteuse o espaço territorial no qual não se cultiva e não há edificações, no entanto, após a efetiva concessão da gleba pelo instituto, proporcionará a chave para efetivação dos direitos sociais, a moradia ou ao trabalho, a depender da modalidade que se convencionar entre o enfiteuta e o senhorio.

Pelas razões expostas acima que, consolidou-se o instituto centenário da enfiteuse como uma importante ferramenta para a funcionalização da propriedade, e conseqüentemente instrumento de efetivação do direito social a moradia, por proporcionar ao enfiteuta uma moradia segura juridicamente, pouco custosa para

aquisição do domínio útil firmando o referido contrato como um prestigioso mecanismo no processo de formação, desenvolvimento, modernização e regularização das cidades brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico analisou a propriedade pública como uma ferramenta para efetivar os direitos sociais, em especial a moradia, certo é que existem diversos modos de concessões administrativas, no entanto, nesta pesquisa foi escolhido o instituto da enfiteuse e usado como caso paradigma a enfiteuse pública municipal existente em Picos, Estado do Piauí.

A contribuição desta pesquisa descansa no fato de imbuir na consciência da sociedade a importância do cumprimento da função social da propriedade pública, que guarda consigo um grande potencial, podendo ser um caminho para transformar a cidade em um espaço democrático e seja efetiva a justiça social.

É mister ressaltar que, os objetivos, geral e específicos, anteriormente fixados nesta pesquisa logrou êxito em cumpri-los, quanto ao primeiro, o objetivo geral, verificou-se que de fato o instituto da enfiteuse, hoje vedada a criação de novas, foi no passado uma ferramenta utilizada pelo Estado por meio da qual conseguiu funcionalizar a sua propriedade ao tempo que também promoveu os direitos sociais, neste trabalho tratando especialmente do direito à moradia, expondo e analisando o caso da enfiteuse existente em Picos, com a atenção voltada ao Bairro Morada do Sol.

Outrossim, também foram alcançados os objetivos específicos vez que foram, no presente trabalho, elaborados os conceitos de direitos sociais e função social da propriedade, e exposto o que prescreve a legislação constitucional do Brasil sobre os referidos, em seguida foi analisada a propriedade pública, e a classificação dos bens públicos (municipal, estadual e federal) e a legislação infraconstitucional pertinente, a citar a Lei de Terras (1850), bem como analisada a aplicabilidade da função social a propriedade pública, havendo inclusive a apresentação de julgado favorável.

Posteriormente foram examinados os dados coletados referentes ao instituto da enfiteuse pública municipal existente na cidade de Picos-PI, a partir de análise foram feitas constatações quanto aos registros dos contratos enfiteúticos, quanto a experiência dos gestores do patrimônio enfiteútico, quanto a terminologia usada para se referir ao instituto da enfiteuse e derradeiramente quanto a forma que o mencionado município aplicou o instituto.

Nesse desiderato, após alcançar os objetivos preliminarmente designados foi possível que chegasse a algumas conclusões, a primeira é que o instituto da enfiteuse possui um alto poder de adaptação, sem que seja perdido o seu objeto inicial.

Isto é, embora o escopo pelo qual inicialmente era celebrado um contrato de enfiteuse fosse causar uma cisão na propriedade, dividido em domínio útil e domínio direto que fica, respectivamente, sob a guarda do enfiteuta e do senhorio, em algumas situações era celebrado com outros objetivos, como promover o direito social a moradia, se fosse uma enfiteuse urbana na qual se edifica em um terra, ou promover o direito social do trabalho, se convencionada uma enfiteuse rural na qual se cultiva na gleba.

Infere-se ainda que a função social da propriedade é uma imposição a toda e qualquer propriedade, seja ela pública ou privada, urbana ou rural. Conquanto, deve ser notado que a cada espécie é imposta uma função social considerando as características inerentes a cada uma delas, exemplificando, para a propriedade rural impõe a função social que estará sendo atendida quando o seu proprietário observar os incisos I, II, III e IV do artigo 186 da CRFB/88, que estabelece o aproveitamento racional do terreno, o uso adequado dos recursos naturais disponíveis, respeitar e observar as normas trabalhistas, por sua vez, a propriedade urbana impõe como função social a observância ao plano diretor da cidade onde é situada, conforme prescreve a CRFB/88 no § 2º do artigo 182, finalmente impõe-se a propriedade pública o dever servir ao povo direta ou indiretamente.

Deve ser ressaltado que a aplicação da função social a propriedade não impõe a ela apenas a observância ao interesse público, inclusive, porque não é disso que se trata na função social, mas sim do interesse social, e é dever do gestor respeitar e cumprir ambos os interesses.

Sobre a enfiteuse conclui-se que a experiência do gestor se torna cada vez mais um elemento imprescindível, isso em razão da vedação a criação de novas enfiteuses que impede que outras pessoas acompanhem a formação e administração de outros contratos de aforamento, do exame da enfiteuse também foi possível perceber que a administração centralizada é uma melhor opção quando se tratar de um grande patrimônio enfitêutico, ainda que seja delegada algumas tarefas, é preferível que os contratos sejam arquivados e geridos em um único local.

Por fim, constatou-se que o instituto da enfiteuse foi e ainda é, embora vedada a constituição de novas enfiteuses, um mecanismo hábil a funcionalizar a propriedade

pública e de forma simultânea promover o direito social a moradia, havendo vários casos espalhados pelo Brasil que torna possível chegar a esta conclusão, como o caso da enfiteuse em Picos-PI onde um bairro, Morada do Sol, teve seu início através da concessão de terrenos por meio do contrato de aforamento no ano de 1994. Isso é possível através do contrato de enfiteuse, em especial na sua modalidade urbana, proporcionar ao enfiteuta um espaço com segurança jurídica e social, pouco onerosa em sua aquisição, podendo nesse espaço edificar e fixar uma morada.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Deyvit de Sousa dos. **O GLOBAL E O LOCAL: a enfiteuse urbana em uma análise comparativa, a partir de Sousa, Paraíba, Brasil. Relatório Final – PIVIC.** 2018. Universidade Federal de Campina Grande.

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. SOARES, Luana Nunes Bandeira. **GESTÃO DO REGIME ENFITÊUTICO DOS PATRIMÔNIOS MUNICIPAIS NA AMAZÔNIA. Revista da Faculdade de Direito da UERJ.** 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/27993/27683>. Acessado em: 20 de maio de 2019.

AMARAL, Anastácia Beda Oliva do; SOARES, Adriano. **A extinção do instituto da enfiteuse em terras particulares no Código Civil de 2002 comparado ao Direito de Superfície.** Direito UNIFACS–Debate Virtual, 2011, 132. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1493/1173>. Acesso em: 13 de maio de 2019.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE AO LONGO DOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS. Resvista USP.** 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67828/70436>. Acessado em: 04 de abril de 2019.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro de 2002**, Lei Nº 10.406. Promulgada em 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acessado em: 16 de abril de 2019.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916**, Lei Nº 3.071. Promulgada em 01 de janeiro de 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acessado em: 20 de abril de 2019.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**, Lei Nº 5.172. Promulgada em 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acessado em: 14 de abril de 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acessado em: 13 de abril de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acessado em: 14 de abril de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 25 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acessado em: 13 de abril de 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acessado em: 14 de abril de 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 1.318**, de 30 de janeiro de 1854. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acessado em: 23 de abril de 2019.

BRASIL. **Estatuto da Terra**, Lei Nº 4.504. Promulgada em 30 de novembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acessado em: 14 de abril de 2019.

BRASIL. **Lei de Terras**, Lei Nº 601. Promulgada em 18 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acessado em: 23 de abril de 2019.

BRASIL. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano**, Lei Nº 6.766. Promulgada em 09 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acessado em: 20 de abril de 2019.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. 309 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acessado em: 23 de maio de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=211>. Acesso em: 12 de maio 2019.

FONSECA, Paulo Henriques da. A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular. **Anais do X Congresso Nacional do CONPEDI**, p. 1.718- 1.741, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/paulo_henriques_da_fonseca.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2019.

FONSECA, Paulo Henriques da. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites**. 2016. 263 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

FONSECA, Paulo Henriques da; FERNANDES, Karina Macedo. A vedação de retrocesso em Direitos Fundamentais e a enfiteuse no Brasil diante do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. **CONPEDI 2014**, p. 365 - 390. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=211>. Acesso em: 12 de maio 2019.

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil**; volume único. – São Paulo : Saraiva, 2017.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **REVISTA DIREITO GV**, SÃO PAULO. V. 14. 2018. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n2/1808-2432-rdgv-14-02-0492.pdf>. Acessado em: 29 de março de 2019.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. A formação da doutrina dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 411-422 ; 2003. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67595>. Acessado em: 06 de abril de 2019.

LIMA, Junia Maria Ferrari de. A utilização da enfiteuse no bairro Concórdia em Belo Horizonte: entrave ou oportunidade à cidade-negócio?. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental** – FDUA, Belo Horizonte. ano 9, n. 49. p. 43-55, jan./fev. 2010. Disponível em: < <http://www.arq.ufmg.br/lab-urb/wp-content/uploads/2013/09/A-utiliza%C3%A7%C3%A3o-da-enfiteuse-no-bairro-Concordia-em-Belo-Horizonte-entrave-ou-oportunidade-%C3%A0-cidade-neg%C3%B3cio.pdf>. Acessado em: 15 de maio de 2019.

PICCINATO JUNIOR, Dirceu. **Em chão urbano, o senhorio é santo: urbanização e aforamento de terras no Bispado do Ribeirão Preto entre o Brasil Império e a Primeira República**. PUC – Campinas, 2016. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/927/2/DIRCEU%20PICCINATO%20JUNIOR.pdf>. Acessado em: 14 de maio de 2019.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor**. 2195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6465>. Acessado em: 02 de abril de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/6399277/e-book-ingo-sarlet-a-eficacia-dos-direitos-fundamentais-2012#pf14c>. Acessado em: 02 de abril de 2019.

SCHREIBER, Anderson. TEPEDINO, Gustavo. A GARANTIA DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, Nº 6, p. 101-119: 2005. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros; 2014.

TANAJURA, Virginia Ribeiro de Magalhães. **Função social da propriedade rural**. São Paulo: LTR, 2000.

TELLES, Vera Da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? **REVISTA USP, SÃO PAULO (3 7) : 3 4 - 4 5 , MARÇO / MAIO 1998**. Disponível em: www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023/28797. Acessado em: 29 de março de 2019.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **A atuação do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**. 482 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2011. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/6452/1/Tese_AtuacaoSistemaInteramericano.pdf. Acessado em: 07 de abril de 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, TJ-SP. **Ementa de acórdão em Apelação 0005842.70.2013.8.26.0659**. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/678086073/apelacao-apl-58427020138260659-sp-0005842-7020138260659?ref=juris-tabs>. Acessado em: 23 de abril de 2019.

TRECCANI, Girolamo. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA-Universidade Federal do Pará, ITERPA - Instituto de Terras do Pará, 2001. p. 33.

