

# Bens imóveis do INSS: função social e acesso à cidade

**Daniela Santana Andrade**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pós-graduada *lato sensu* modo EAD em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Arquitecta e Urbanista da Prefeitura Municipal de São Paulo.

---

**Resumo:** O presente artigo analisa a gestão do patrimônio imobiliário não utilizado e/ou subutilizado do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS nos grandes centros urbanos. O principal objetivo é verificar, de forma crítica, se a autarquia previdenciária gere o patrimônio em acordo com o princípio da eficiência e com o princípio da função social. Para o estudo disposto, primeiramente, analisar-se-á como o princípio da função social é entendido sob a ótica de edifícios públicos e a relação existente entre o princípio da função social e o princípio da eficiência. Bem como se examinará a desapropriação dos bens públicos. Materializando tais ideias iniciais, será possível investigar o patrimônio imobiliário do INSS, sua gestão e o tratamento jurídico; verificar-se-á porque o instituto possui inúmeros bens imóveis vagos ou invadidos, e as implicações para a sociedade urbana.

**Palavras-chave:** Bens públicos. Função social. Princípio da eficiência. Desapropriação. Direito Urbanístico.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Função social da propriedade e o princípio da eficiência – **3** Desapropriação de bens públicos – **4** O patrimônio imobiliário do INSS – **5** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

Falta de moradia, edifícios abandonados, ocupações irregulares e paisagens degradadas são cenários problemáticos e contraditórios presentes nos centros urbanos das grandes cidades brasileiras. A contradição existente no dueto carência de habitações *versus* edifícios vazios e/ou subutilizados é causa direta de invasões em prédios ociosos e sua deterioração.

A quantidade de imóveis urbanos públicos abandonados, invadidos e/ou subaproveitados em locais com infraestrutura instalada e com potencial para equipamentos sociais, ao lado da necessidade de instalações de serviços públicos e de moradia popular nos centros urbanos, configura uma realidade ininteligível.

Realidade que parece ainda mais incompreensível somada ao contexto histórico-temporal, quando o acesso à cidade, o direito à moradia, a função social da propriedade e da posse já estão consolidados na doutrina legislativa e/ou até mesmo na Constituição.

Parte dos grandes imóveis abandonados, sem proveito e ocupados irregularmente pertencem ao patrimônio público, como é o caso do extenso patrimônio imobiliário do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. O patrimônio obsoleto causa despesas de manutenção e quitação de impostos e não gera retorno benéfico direto ao fundo previdenciário.

De acordo com as gerências executivas do INSS e com o Inventário Contábil, em 31/12/2003, entre os 5.133 imóveis da autarquia, existiam, pelo menos, 1.385 imóveis que estavam invadidos e 1.008 que estavam vagos. Assim, aproximadamente, 46,6% dos bens imóveis estão em descumprimento com a função social.<sup>1</sup> Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União – TCU firmou o Acórdão nº 170/2005, permitindo contratos de locação nos imóveis não passíveis de alienação por ausência de interessados em licitações de venda. O objetivo da decisão do órgão colegiado foi gerar receitas para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS.

Porém, a realidade atual não está muito diferente. O Relatório e Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente de Controle Interno do INSS, referente ao Processo de Contas Anual de 2014, revela que do total de 5.749, o órgão possuía, ao final daquele ano, apenas 2.263 imóveis especiais operacionais. Os demais 3.486, de acordo com o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, eram considerados do FRGPS, não utilizados na operacionalização do Instituto. Também foi verificado no presente relatório que ocorreu uma piora em 2014 em relação ao ano anterior, com o reconhecimento de 1.360 imóveis do FRGPS ocupados irregularmente, inclusive por órgãos da administração pública.<sup>2</sup>

O último Relatório de Auditoria Anual de Cotas do INSS foi publicado em novembro de 2016 e refere-se ao exercício de 2015. Sobre a Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário, conclui-se:

Na análise da gestão patrimonial do INSS no exercício de 2015 observou-se a ocorrência de diversas inadequações e a permanência da situação identificada em exercícios anteriores referente à ocupação irregular de imóveis da autarquia e/ou do FRGPS.

Conforme detalhado no item 6.1.1.1 da segunda parte deste relatório, as inadequações identificadas têm como consequência a impossibilidade de alienação de imóveis que não são utilizados para fins operacionais, gerando perda de arrecadação aos cofres públicos, assim como prejuízos pela ausência de cobrança de taxas de ocupação.

<sup>1</sup> ANASPS ONLINE. Última auditoria do TCU sobre a imobiliária do INSS e contudente. Patrimônio dos segurados e beneficiários está abandonado. *Informativo Urgente da Diretoria Executiva da ANASPS*. Extra, ano VII, n. 407 Brasília, 29 de Outubro de 2004. Disponível em: <[http://anasps.org.br/2015/imprimir\\_materia.php?id=777](http://anasps.org.br/2015/imprimir_materia.php?id=777)>. Acesso em: nov. 2016.

<sup>2</sup> Auditoria Anual de Contas. Relatório de Auditoria Anual de Contas – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – Exercício 2014. Brasília, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS\\_RA201503396.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS_RA201503396.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

Dessa forma, constatou-se uma piora na situação identificada pela equipe de auditoria na avaliação da gestão do patrimônio imobiliário do Instituto em exercícios anteriores comparativamente aos atos de gestão praticados no decorrer do exercício de 2015.

Nasce, assim, o pretexto que instiga a analisar a gestão do patrimônio imobiliário não utilizado e/ou subutilizado do INSS nos grandes centros urbanos.

O principal objetivo do presente artigo é verificar, de forma crítica, se a autarquia previdenciária gere o patrimônio em acordo com o princípio da eficiência e o princípio da função social, e compreender os motivos.

Para o estudo disposto, primeiramente, analisar-se-á como o princípio da função social é entendido sob a ótica de edifícios públicos e a relação existente entre o princípio da função social e o princípio da eficiência. Bem como se examinará a desapropriação dos bens públicos.

Materializando tais ideias iniciais, será possível investigar o patrimônio imobiliário do INSS, sua gestão e o tratamento jurídico; verificar por que o INSS possui inúmeros bens imóveis vagos ou invadidos, e as implicações para a sociedade urbana.

## 2 Função social da propriedade e o princípio da eficiência

Em 1988, a Constituição Federal legitimou o princípio da função social da propriedade como princípio constitucional fundamental, colocando-o como importância essencial e inquestionável do Estado, como direito fundamental e como princípio da ordem econômica, ao lado do direito de propriedade.

De acordo com o inciso XXIII do art. 5º, “a propriedade atenderá sua função social”, limitando o direito exclusivamente individualista do proprietário, colocando o imóvel também como dever social e sujeitando-o a intervenções do poder público em caso de descumprimento. Esse princípio se remete ao uso, e não à titularidade; a aplicação refere-se a realizações materiais de quem detém o imóvel.

A função social da propriedade também aparece no inciso III do art. 170 como princípio de ordem econômica que almeja “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. A definição se mostra no §2º do art. 182: “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, sujeitando o proprietário urbano a sanções previstas no §4º do mesmo artigo (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública) para os casos de imóveis em solo urbano não edificadas, subutilizados ou não utilizados. Para propriedades em solo rural, o art. 186 define e esclarece as sanções aos proprietários que estão em desacordo à desapropriação para reforma agrária, conforme art. 184.

O tema da função social permeia o texto da Carta Magna através de diversos dispositivos, cria obrigações e sanções para os particulares, consagra o princípio da

função social da propriedade privada, mas não trata explicitamente para os casos de propriedade pública. Ocorre também que não faz distinção expressa quanto à aplicação aos bens públicos ou aos privados, sendo possível concluir que o assunto recaia independentemente da natureza detentora de acordo com o art. 182.

A fim de estimular o avanço das características da gestão pública e permitir facilidade de o agente recorrer a tal, foi introduzido, por meio de emenda constitucional em 1998, o princípio da eficiência, tornando-o explícito e impondo à administração pública obediência. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.<sup>3</sup>

Nesse sentido, o cumprimento da função social da propriedade pública é forma de o gestor público assegurar eficácia ao uso do bem, o que garante uma boa administração e, conseqüentemente, a aplicação do princípio da eficiência.

Fundamentando-se em Di Pietro (2006), a qual sustenta que o princípio da função social necessita existir em imóveis públicos, assim como os conceitos “interesse social” e o “interesse público” não são sinônimos, e em Portela (2014), o qual defende que o princípio citado não é cumprido apenas com o uso do imóvel apontado em certa regra, mas também na qual demanda a utilização do bem de forma eficaz, aborda-se no presente artigo a teoria e proveito da função social em bens públicos como dispositivo de cumprimento de valores constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o aproveitamento do solo, e a conexão com o princípio constitucional administrativo da eficiência, visceralmente ligado à boa administração.

Parte-se do pressuposto de que não há óbice que o objetivo do Estado é assegurar o bem-estar da população, já que o propósito da política de desenvolvimento urbano é “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”,<sup>4</sup> infere-se que os bens públicos estão afetos à utilidade social.

Porém, visto que a aplicação do princípio às propriedades públicas não está explícita no texto constitucional, diferentemente dos casos de proprietários privados, o entendimento da função social aos imóveis público não é questão consolidada na ideologia jurídica.

Di Pietro (2006) lembra que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) sustentou o princípio aos bens públicos ao tratar da função social da cidade.

Pelo exposto se conclui que a ideia de função social, envolvendo o dever de utilização, não é incompatível com a propriedade pública. Esta já tem

<sup>3</sup> BRASIL. *Constituição Federal*, art. 37.

<sup>4</sup> BRASIL. *Constituição Federal*, art. 182.

uma finalidade pública que lhe é inerente e que pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial aos objetivos constitucionais voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes. (DI PIETRO, 2006, p. 12)

Portela (2014) sustenta a ideia defendida por Di Pietro e acrescenta que se reputa potencializar o desempenho do poder público, com atenção ao princípio da eficiência, ao averiguar a função social de alguma propriedade pública.

Nesse sentido, entendemos plenamente possível reconhecer que a propriedade pública exerce uma função social, que não se limita à função pública limitada a qual o imóvel está destinado. A função social da propriedade pública se coloca como um dever de otimização do uso do bem público, imposta ao gestor, permitindo que este atinja sua máxima utilização.

Esse dever de otimização encontra fundamento também no dever de boa administração, intimamente ligado ao princípio da eficiência. A não observância da função a que o bem público se destina, por si só, é ato passível de punição administrativa, civil e penal. Contudo, o uso ineficiente do bem público não significa, necessariamente, que o gestor está agindo de forma ilegal. (PORTELA, 2008, p. 57)

Já Abe (2008) associa sanções à função social (desapropriação, perda do direito, IPTU progressivo, etc.), o que impossibilita a aplicação desse princípio aos bens públicos. São suas palavras:

Observa-se que, enquanto dever fundamental, a função social da propriedade, previsto no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida por todos os particulares, e não pelo Estado, pois as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever. (ABE, 2008, p. 149)

Embora se deva dar atenção a esse ponto, os outros posicionamentos estão mais alinhados à atualidade, quando, como já falado anteriormente, conceitos como o acesso à cidade, o direito à moradia, a função social da propriedade e da posse já estão enraizados nos preceitos Estadais e difundidos na sociedade.

Os incisos II e III do art. 52 do Estatuto da Cidade declaram:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no §4º do art. 8º desta Lei.

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

Entende-se que ao bem público é imputada uma função na sociedade, visto que caso a propriedade imobiliária que passa a integrar o patrimônio de bens públicos não seja submetida a uso conforme e que caso ocorra uso incompatível às finalidades das esferas adquiridas pelo poder público por meio do direito de preempção, os administradores envolvidos ficam sujeitos a sanções e o Prefeito à improbidade administrativa.

Considera-se ainda que se existe incumbência de atender a demandas da sociedade, há função social. A simples posse é dispositivo que deve ser usufruído para os propósitos, demandando obrigações diretas ao possuidor, independentemente de sua natureza, privada ou pública.

E mesmo que se admita a dificuldade da aplicação de sanções aos administradores no que diz respeito de bens públicos, esses imóveis têm a obrigação de estarem de acordo com o plano diretor do Município onde se localizam. Exemplificando, os imóveis públicos estão sujeitos a embargo caso estejam em discordância ao aprovado pelas instâncias competentes municipais.

De qualquer forma, a função social da propriedade pública não se restringe ao Estatuto da Cidade e ao plano diretor municipal. Entende-se que o §2º do art. 182 e o art. 186 da Constituição Federal afetam, respectivamente, a propriedade urbana e a propriedade rural independentemente da natureza privada ou pública, dado que não existe continência de suas incidências, e nem pode ser revogada, conforme disposto no parágrafo único do art. 2.035 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Desse parágrafo também se pode aferir que o princípio da função social da propriedade está intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência em caso de bens públicos, já que o primeiro princípio conduz também ao fluxo de recursos.

Ao bem patrimonial e à sua função social é preciso atentar-se a sua vocação benéfica e ao seu objetivo social.

É possível encontrar na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sentenças que tratam como consolidadas a existência da função social aos bens públicos. No acórdão no julgamento de Apelação/Responsabilidade da Administração nº 0048701-81.2010.8.26.0053, da 13ª Câmara de Direito Público, julgado aos 09 de fevereiro de 2017, a autoridade judiciária de origem pontua na r. sentença:

Não apenas os princípios da igualdade e da moralidade administrativa são afetados, mas ainda a ordem urbanística, prevista no art. 182 da Constituição Federal, pois a política de desenvolvimento urbano impõe como dever do Município “(...) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, o que não se observa no caso em análise, e por isto implica o descumprimento da função social da propriedade pública, pois não só a propriedade privada detém uma função social (art. 182, §2º, da Constituição Federal).

A Prefeitura de São Paulo foi acusada de descumprir o princípio da função social da propriedade sob os imóveis concedidos a entidades carnavalescas por não fiscalizar o uso dos espaços públicos cedidos e pela não cobrança de valores a título de contrapartida pela permissão onerosa de uso do bem público. Foi solicitada ao Município que adote medidas que visem cessar o uso nas áreas ocupadas em desobediência à legislação de uso e ocupação do solo.

### 3 Desapropriação de bens públicos

A desapropriação consiste no modo em que a propriedade de outrem é transmitida para ente público pela própria autoridade que este detém. Como já mencionado anteriormente, a desapropriação aparece como sanção ao descumprimento da função social da propriedade pública e rural nos arts. 182 e 186 da Constituição Federal. Conforme §2º, art. 2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, esse procedimento somente recai sobre propriedade em que o órgão público possui domínio: “Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”.

Segundo o inciso XXIV, art. 5º, da Carta Magna, “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

A necessidade pública diz respeito à situação decorrente de distúrbio improrrogável e urgente, quando não há outra solução imediata se não tornar o imóvel particular objeto ao domínio público. Quando há comodidade oportuna e propícia ao interesse público, a desapropriação pode se dar por utilidade pública, exemplificam-se casos de melhoramentos de vias públicas, são situações preteríveis.

Já a desapropriação instituída por interesse social, definida pela Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, ocorre com a finalidade principal de dar vantagem a necessidades da população menos favorecida. Expropriação esta que é o interesse deste estudo, e é matéria já consolidada na jurisprudência brasileira quando se trata de bens privados.

Tratando-se de bens públicos, as destinações do uso (afetação) podem ser classificadas em três modos: bens de uso comum do povo, sujeitos a utilização de todos de forma gratuita ou não, mesmo caso ocorra consentimento individual de ente público; bens de uso especial, aqueles utilizados para servir à administração pública; e bens dominicais, patrimônios do poder público sem destinação específica, podendo ser utilizado para arrecadar fundos.

Há quem defenda que qualquer propriedade pública está sujeita a desapropriação, conforme as exigências do art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, independente de sua afetação. Assim, é possível a desapropriação de qualquer imóvel desde que se sigam as hierarquias das instâncias federativas, respaldado na importância do interesse: União com maior nível e municípios com menor.

Letícia Queiroz de Andrade (2006) comenta que a interpretação correta do dispositivo legislativo acima é: “[...] segundo o qual todos os bens são passíveis de desapropriação, e se justifica porque a desapropriação é antes de mais nada um instrumento necessário à satisfação dos interesses públicos”. Assim, a autora defende que a necessidade de cumprimento de função social de propriedade pública deve sobressair à afetação a qual o imóvel está sujeito.

Com o argumento de que não se deve assentir em caráter absoluto o domínio de interesses da União em detrimento do interesse das demais instâncias, e o domínio de interesse dos Estados não deve se sobrepor ao dos Municípios, Magalhães, citado por Rosa (2014), diverge sobre a perspectiva de expropriação de bens que estejam afetados a utilidade pública, em casos de bens de uso comum e especial.

Em conclusão, admitir a possibilidade de desapropriação de um bem afetado seria não considerar uma competência constitucionalmente estabelecida. E, nesse sentido, é importante destacar que a própria Constituição não estabelece uma hierarquia de competências. Não estatui que as competências, funções ou atividades, a serem desenvolvidas pela União (ou dos Estados em relação aos Municípios) sejam de maior relevo social. (MAGALHÃES apud ROSA, 2014)

Nessa linha, os bens públicos afetados a uma finalidade pública não podem estar sujeitos à expropriação, independentemente de nível hierárquico de poder.

Levando em conta as duas correntes de pensamento, pode-se interpretar que a escala hierárquica do art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, recai somente sobre a intenção de desapropriação dos bens afetados (uso comum do povo ou uso especial). Protegendo, assim, o uso dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial da desafetação autoritária e abusiva de um ente hierarquicamente superior. Afinal, apenas os bens de uso dominiais estão sujeitos à alienação, conforme o art. 10 do Código Civil, e à desapropriação livre, e assim o STJ tem decidido no mesmo sentido.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. OBRA REALIZADA POR TERCEIRA PESSOA EM ÁREA DESAPROPRIADA. BENFEITORIA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PROPRIEDADE. SOLO E SUBSOLO. DISTINÇÃO. ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. TITULARIDADE. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DE TITULARIDADE DOS ESTADOS-MEMBROS. CÓDIGO DE ÁGUAS. LEI N.º 9.433/97. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 176, 176 E 26, I. [...] 3. Somente os bens públicos dominiais são passíveis de alienação e, portanto, de desapropriação. (STJ, REsp nº 571.744-RN, rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., DJU de 25.02.2004, p. 108)

Visto que a Constituição, e legislação correlata, previu a hierarquia da desapropriação, mas não a relacionou à graduação de poder, apenas à alienação (arts. 100 e 101 do Código Civil), compete a cada figura guardar a tutela do que lhe é competente.

Vale ressaltar que qualquer ente público não deve possuir bens dominiais sem função planejada, os quais infringem o princípio da função social em propriedade pública. Caso ocorra a necessidade de adquirir um imóvel, este pode ser desapropriado. É incoerente aplicar a escala hierárquica do art. 2º, §2º, Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, em bens sem utilidade estratégica.

O TRF tem posicionamento a favor da desapropriação de bens públicos dominiais, em desacordo com a função social da propriedade, independentemente de supremacia de poderes.

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – ÁREA PERTENCENTE AO INSS APROPRIADA PELO MUNICÍPIO DE TIMBÓ-SC PARA ABERTURA DE UMA RUA – BEM NÃO AFETADO A QUALQUER DESTINAÇÃO PÚBLICA – DESAPROPRIAÇÃO POSSÍVEL [...] – 1. Os municípios não podem desapropriar bens dos Estados ou da União, mas cabível a desapropriação de bens de autarquias federais ou estaduais, não afetados a uma finalidade pública. Ocorrendo a “desapropriação de fato” de imóvel do INSS, que se encontrava sem qualquer uso, é devida a indenização através da qual se consumará a transferência da propriedade da área invadida para o domínio do município. (TRF 4ª R., 4ª T., v.u., REO nº 96.04.31919-1/SC, Rel. Des. Fed. Antonio Albino Ramos de Oliveira, J. 06.04.1999, DJU 14.02.2001, p. 210)

DESAPROPRIAÇÃO – IMÓVEL DO INSS – AUTARQUIA FEDERAL – DECRETO E ATOS EXPROPRIATÓRIOS ESTADUAIS – CIA. DO METRÔ – LINHA 4 – AMARELA – VEDAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO ASCENDENTE – AFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS [...] – 1. Em princípio, os municípios não podem desapropriar bens dos Estados ou da União (art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941), mas cabível a desapropriação de bens de autarquias federais por companhia estadual, com a finalidade de permitir a expansão do sistema metroviário de transporte, uma vez que a medida não viola o princípio da continuidade do serviço público e tampouco atinge bem afetado a uma finalidade pública específica. Devida, portanto, a desapropriação de imóvel do INSS, que se encontrava sem qualquer uso (“bem dominial” objeto de locação por um ente privado). Prestigia o interesse público permitir o desenvolvimento do serviço de transporte público, não se justificando a aplicação literal da vedação do art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, quando o bem objeto da expropriação não se encontra vinculado à consecução de finalidade pública. (TRF 3ª R., 1ª T., AC nº 0002908-68.2005.4.03.6100 (Ac. nº 1.584.426), Rel. Des. José Lunardelli, J. 16.08.2011, e-DJF3 25.08.2011, p. 251)

A desapropriação dos bens públicos que não cumprem sua função social, como no caso dos bens dominicais sem função estratégica, é de extremo interesse social. Interesse que sobressai à hierarquia ascendente da desapropriação e já possui jurisprudência.

## 4 O patrimônio imobiliário do INSS

De acordo com as gerências executivas do INSS e o Inventário Contábil, em 31/12/2003, entre os 5.133 imóveis da autarquia, existiam, pelo menos, 1.385 imóveis que estavam invadidos e 1.008 que estavam vagos. Assim, aproximadamente 46,6% dos bens imóveis estão em descumprimento com a função social.<sup>5</sup>

Situação que, conforme os Processos de Contas Anuais divulgados através do portal do Ministério da Transparência, fiscalização e Controladoria-Geral da União, não tem se alterado. O Relatório e Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente de Controle Interno do INSS, referente ao Processo de Contas Anual de 2014, revela que do total de 5.749 de imóveis, 1.360 imóveis estavam ocupados irregularmente, inclusive por órgãos da administração pública.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ANASPS ONLINE. Última auditoria do TCU sobre a imobiliária do INSS e contudente. Patrimônio dos segurados e beneficiários está abandonado. *Informativo Urgente da Diretoria Executiva da ANASPS*. Extra, ano VII, n. 407 Brasília, 29 de Outubro de 2004. Disponível em: <[http://anasps.org.br/2015/imprimir\\_materia.php?id=777](http://anasps.org.br/2015/imprimir_materia.php?id=777)>. Acesso em: nov. 2016.

<sup>6</sup> Auditoria Anual de Contas. Relatório de Auditoria Anual de Contas – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – Exercício 2014. Brasília, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS\\_RA201503396.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS_RA201503396.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

De acordo com último Relatório de Auditoria Anual de Cotas do INSS, publicado em novembro de 2016, referente ao exercício de 2015, sobre a Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário, ocorreu uma piora na gestão do patrimônio do INSS, em relação aos anos anteriores.<sup>7</sup> Os números relativos especificamente aos imóveis vagos não foram divulgados nos últimos relatórios citados.

Esse patrimônio obsoleto causa despesas de manutenção e quitação de impostos, não gera retorno benéfico direto ao fundo previdenciário e, quando localizados em regiões abastecidas minimamente de equipamentos de infraestrutura urbana, poderiam atender à função social da propriedade se designados à moradia social, auxiliando o cumprimento de garantia constitucional.

Acerca do extenso patrimônio imobiliário do INSS, Portela (2014) acusa motivos históricos. Os institutos de previdência que o precederam investiram na aquisição de imóveis como forma de investimento ao excedente das contribuições.

O Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS foi criado em 1977 através da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, com a função de prestar assistência médica aos trabalhadores que contribuía com a previdência social, mesma lei que fundou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS. Esse sistema realocou parte das atribuições do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS para duas novas instituições: a assistência médica aos segurados foi atribuída ao INAMPS e a gestão financeira, ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, permanecendo no INPS apenas a competência para a concessão de benefícios. Por força do inciso II do art. 14 da lei citada acima, o patrimônio do INAMPS se constituiu “pelos bens que o INPS, o FUNRURAL, a Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA e o IPASE atualmente utilizam na prestação de assistência médica”.

Com o fim do INAMPS em 1993, a União, através do Ministério da Saúde, ficou com suas atribuições, e em lugar do INPS e do IAPAS, apareceu o INSS.

Os antecessores da atual autarquia previdenciária (INPS e IAPAS) possuíam muitos bens em sua titularidade que atualmente pertencem à União quando vinculados às atividades de saúde, conforme Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, ficando os demais com o INSS.

Mas a transferência da titularidade de imóveis que devem pertencer à União ainda não foi concluída, estando muitos bens no nome do INSS, ou ainda do INPS e do IAPAS. Portela (2014) destaca que o impedimento em regularizar o domínio destes bens ocorre, entre outras razões, pela falta de demarcação de lotes onde situados, invasões e ocupações que existem há mais de 50 anos, além da morosidade da

<sup>7</sup> Auditoria Anual de Contas. Relatório de Auditoria Anual de Contas – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – Exercício 2014. Brasília, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS\\_RA201503396.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/INSS_RA201503396.pdf)>. Acesso em: jun. 2017.

autarquia previdenciária em gerir o extenso patrimônio, já que isso não está no escopo de suas funções.

Interpretando a Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do INSS, é possível concluir que o objetivo desta está de acordo com o princípio da eficiência estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, pois a mesma determina a alienação dos bens imóveis da autarquia previdenciária considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais, já que o Instituto não possui formas de gestão eficiente do seu patrimônio imobiliário.

Entre as particularidades desse patrimônio, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Gestão do Patrimônio da União – GTI, instituído pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, destacou que:

Os imóveis vazios pertencentes ao INSS, e outros nas mesmas condições, poderão ser vendidos diretamente para promotor/gestor do programa, inclusive para a Caixa Econômica Federal, para fins de reforma e destinação para moradia, na faixa de renda até 5 salários mínimos. [...]. A cessão de imóveis do INSS e de outros, de forma gratuita para programas habitacionais requer sua transferência dominial em primeiro lugar para a SPU, para que então os imóveis possam ser transferidos para os promotores/ gestores dos programas habitacionais.

Esclarecendo que, para tais bens serem utilizados para fins residências, há necessidade de programa específico de habitação que compre o imóvel, e para que não ocorra necessidade de pagamento, o bem deve passar primeiro a integrar o patrimônio da União Federal, sob a Administração da Secretaria do Patrimônio da União, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento.

Portela (2014) menciona que de acordo com o art. 10 da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998: “Fica proibida a outorga, a qualquer título, de concessão de direito de uso de imóveis do INSS”. A não utilização desses imóveis até que os mesmos sejam alienados compromete a sua eficiência e os interesses públicos.

Sendo inadmissível a ociosidade dos imóveis dominicais do INSS, impõe-se interpretação que garanta, nos casos em que não for possível a imediata alienação, por falta de interessados, problemas notariais, irregularidades nas construções ou qualquer outro impedimento legal, o aproveitamento econômico do bem.

Este, por sua vez, sempre que compatível, deverá conviver com outros usos de relevo social, como a implantação de equipamento urbano, atividades de relevância cultural, artística ou ambiental, estruturação de serviços públicos essenciais para a coletividade ou qualquer outro valor constitucionalmente protegido. É com essa otimização de uso que a propriedade pública cumpre sua função social, especialmente na ótica urbanística. (PORTELA, 2014, p. 74)

Assim, a possibilidade da concessão de uso especial de bens públicos para fins de moradia conforme a Medida Provisória nº 2.200, de 28 de junho de 2001, a qual deu força ao cumprimento da função social da propriedade pública, é de difícil aplicação quando se trata dos bens de titularidade do INSS.

Claramente, a intenção da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, é reduzir o estoque dos imóveis do Instituto que não estão vinculados às suas atividades operacionais e são desnecessários, com o objetivo de impulsionar a venda, impedindo a concessão de direito de uso.

Contradizendo a intenção acima, o art. 11 da mesma lei permite, em casos de imóveis sem usos operacionais do próprio instituto e já ocupados, a locação dos ocupantes. O TCU, após a já mencionada auditoria do próprio tribunal sobre a imobiliária do INSS julgada em 2004, firmou o Acórdão nº 170/2005 balizando a situação, o qual permitiu contratos de locação nos imóveis que se encaixam no art. 11 da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, quando não for possível aliená-los por ausência de interessados em licitações de venda, com o objetivo de gerar receitas, estando, assim, de acordo com o princípio da eficiência.

O FRGPS, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, criado através Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, tem a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social, e é constituído de bens móveis e imóveis, valores e rendas do INSS não utilizados na operacionalização deste, conforme disposto em inciso I, §1º, do art. 68 da lei citada. Assim, afetam-se os bens dominicais da autarquia previdenciária, já que estão atrelados ao patrimônio da Seguridade Social, nesses casos e em casos de locação, dação em pagamento e cessão de uso onerosa. A alienação dos imóveis desses casos corresponde a sua afetação.

Como já argumentado, o princípio da eficiência tem o objetivo de guiar a administração pública a fim de atingir boas respostas dispondo de menor despesa, e também de procurar constantes resultados eficientes. A proibição à outorga, a qualquer título, de concessão de direito de uso de imóveis do INSS, conforme art. 10 da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, desobedece, em parte, ao princípio da eficiência, já que impede atitude competente que leve a permanentes conquistas sociais e econômicas em virtude do patrimônio do ente público.

A exemplo do patrimônio da autarquia previdenciária, na qual a arrecadação financeira é destinação específica de interesse público sobre o bem dominial, sujeitar o imóvel à ociosidade desobedece também ao princípio da função social da propriedade. Em cima dessa função também se infere que esses imóveis devem servir à boa disposição da comunidade em consonância com o plano diretor municipal, dando ênfase para usos compatíveis a afetação econômica.

## 5 Conclusão

Considerando que há jurisprudência e legislação que consolidam conceitos e dão importância aos temas: acesso à cidade, direito à moradia, princípio da função social da propriedade e da posse e princípio da administração eficiente, os imóveis abandonados, invadidos e/ou subaproveitados configuram cenário inaceitável ao lado da carência de serviços públicos e de habitação do país.

Muitas dessas propriedades são de titularidade pública, como os casos dos bens patrimoniais do INSS, as quais deixam de atender princípios constitucionais, tais como a função social da propriedade e o princípio da eficiência.

Em 1988, a Constituição Federal legitimou o princípio da função social da propriedade como princípio constitucional fundamental, limitando o direito exclusivamente individualista do proprietário, colocando o imóvel também como dever social e o sujeitando a intervenções do poder público em caso de descumprimento.

A função social é matéria presente na Carta Magna através de diversos dispositivos, a qual consagra o princípio da função social da propriedade privada, mas não trata explicitamente para os casos de propriedade pública. Ocorre também que não faz distinção expressa quanto à aplicação a bens públicos ou privados, sendo possível concluir que o assunto recaia independentemente da natureza detentora, de acordo com o art. 182.

O objetivo do Estado é assegurar o bem-estar da população, já que o propósito da política de desenvolvimento urbano é “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”.<sup>8</sup> Infere-se que os bens públicos estão afetos à utilidade social.

Conclui-se que há função social ao existir o dever de atender a demandas da sociedade. E mesmo que se admita a dificuldade da aplicação de sanções aos administradores no que diz respeito a bens públicos, esses imóveis têm a obrigação de estar de acordo com o plano diretor do município onde se localizam.

Assim, a função social em bens públicos aparece como dispositivo de cumprimento de valores constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o aproveitamento do solo, e a conexão com princípio constitucional administrativo da eficiência, visceralmente ligado à boa administração. Ao bem patrimonial e à sua função social é preciso atentar-se a sua vocação benéfica e ao seu objetivo social.

A desapropriação consiste no procedimento pelo qual o Poder Público retira de seu dono a propriedade de certo bem móvel ou imóvel, fundado na necessidade pública (decorrente de distúrbio improrrogável e urgente) utilidade pública (quando

<sup>8</sup> BRASIL. *Constituição Federal*, art. 182.

há comodidade oportuna e propícia ao interesse público), ou por interesse social (com a finalidade principal de dar vantagem a necessidades da população menos favorecida), mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição.

As destinações do uso em bens públicos (afetação) podem ser classificadas em três modos: bens de uso comum do povo, sujeitos a utilização de todos de forma gratuita ou não, mesmo caso ocorra consentimento individual de ente público; bens de uso especial, aqueles utilizados para servir à administração pública; e bens dominicais, patrimônios do poder público sem destinação específica, podendo ser utilizado para arrecadar fundos.

As propriedades públicas estão sujeitas à desapropriação conforme hierarquia de poder disposta no §2º do art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Exemplificando, a instância federal pode desapropriar bens dos estados e dos municípios, o estado pode desapropriar imóveis dos municípios situados nele, e o município, apenas os situados na sua extensão territorial.

Porém, a desapropriação dos bens públicos que não cumprem sua função social, como no caso dos bens dominicais sem função estratégica, é de extremo interesse social. Interesse esse que sobressai à hierarquia ascendente da desapropriação, sendo incoerente aplicar a escala hierárquica aos bens sem utilidade estratégica, portanto, bens em descumprimento com a função social da propriedade e com o princípio da eficiência.

Conclui-se, assim, que desapropriação de imóveis públicos sem utilidade estratégica é devida e não deve obedecer escala hierárquica, pois é injustificável a manutenção de capacidade ociosa diante do não atendimento da demanda pelos serviços públicos, violando a essencialidade da função social da propriedade pública. Essa desapropriação sem morosidade geraria impacto social, já que permitiria o uso pela população carente de imóveis em locais já abastecidos de infraestrutura.

O INSS possui um extenso patrimônio imobiliário, principalmente pelos motivos: herança dos imóveis de institutos de previdência que o precederam; transferência de titularidade de imóveis que devem pertencer à União ainda não foi concluída, estando muitos bens no nome do INSS, ou ainda do INPS e do IAPAS indevidamente; falta de demarcação de lotes onde situados, invasões e ocupações que existem há mais de 50 anos; e dificuldade da autarquia previdência em gerir o extenso patrimônio, já que isso não está no escopo de suas funções.

Conforme disposto sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do INSS na Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, conclui-se que o objetivo desta está de acordo com o princípio da eficiência. É evidente que a intenção legislativa é reduzir o estoque dos imóveis do Instituto que não estão vinculados às suas atividades operacionais e são desnecessários, com o objetivo de impulsionar

a venda, impedindo a concessão de direito de uso, através da alienação dos bens imóveis desta autarquia, para os considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.

O art. 10 dessa mesma lei parece comprometer essa intenção e os interesses públicos, já que impede utilização dos imóveis por meio de concessão de direito de uso até que os mesmos sejam alienados.

Já o art. 11 permite, em casos de imóveis sem usos operacionais do próprio instituto e já ocupados, a locação dos ocupantes. O TCU firmou o Acórdão nº 170/2005 balizando a situação, o qual permitiu, assim, contratos de locação nos imóveis que se encaixam nesse artigo, quando não for possível aliená-los por ausência de interessados em licitações de venda. O objetivo é gerar receitas para o FRGPS, estando, assim, de acordo com o princípio da eficiência.

Portela (2014) lembra que a proibição à outorga, a qualquer título, de concessão de direito de uso de imóveis do INSS, conforme art. 10, desobedece, em parte, ao princípio da eficiência, já que impede atitude competente que leve a permanentes conquistas sociais e econômicas em virtude do patrimônio do ente público.

Não se pode admitir a ociosidade do patrimônio público da autarquia previdenciária enquanto as alienações ainda não sejam possíveis. Esses bens cumprem a função social quando sujeitos a exploração econômica para obtenção de recursos para o fundo do RGPS, ficando violado princípio da eficiência (art. 37 da CF) e da função social da propriedade (art. 5º, inciso XIII; art. 182, §2º; art. 184, todos da CF). Viola também o disposto no Estatuto da Cidade, que impõe normas ao patrimônio público, já as normas designadas são de ordem pública.

A intenção do gestor público deve harmonizar a produção de faturamento ao FRGPS, à exploração econômica e a demais benfeitorias de ordem sociais (direito à moradia, melhoria de serviços públicos, acesso à cultura, educação, implantação de serviços de saúde). O que é possível quando indicada pelas políticas públicas urbanas, considerando os edifícios em localizações bem dotadas de infraestrutura nos centros urbanos.

---

### **INSS Real Property: Social Function and Access to the City**

**Abstract:** This article analyzes the management of unused and / or underutilized real estate assets of the INSS in large urban centers. The main objective is to verify, critically, if the INSS manages the assets in accordance with the principle of efficiency and the principle of social function. For the study, we will first analyze how the principle of social function is understood from the point of view of public buildings and the existing relation between the principle of social function and the principle of efficiency. As well as examining the expropriation of public goods. By materializing such initial ideas, it will be possible to investigate INSS's real estate assets, its management and legal treatment; verify why the INSS has innumerable vacant or invaded real estate, and the implications for urban society.

**Keywords:** Public property. Social Function. Principle of efficiency. Expropriation. Urbanistic law.

---

## Referências

- ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. *Revista da Advocacia Geral da União*, n. 18. Brasília, Escola da AGU, out/dez 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/redae.asp>>. Acesso em: nov. 2016.
- ANASPS ONLINE. Última auditoria do TCU sobre a imobiliária do INSS e contudente. Patrimônio dos segurados e beneficiários está abandonado. *Informativo urgente da diretoria executiva da ANASPS*. Extra, ano VII, n. 407 Brasília, 29 out. 2004. Disponível em: <[http://anasps.org.br/2015/imprimir\\_materia.php?id=777](http://anasps.org.br/2015/imprimir_materia.php?id=777)>. Acesso em: nov. 2016.
- ANDRADE, Letícia Queiroz de. *Desapropriação de bens públicos: à luz do princípio federativo*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. 168 p.
- BRASIL. Lei nº 9.708, de 16 nov. 1998, que dispõe sobre critérios especiais para alienação de imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 1988. p. 91.
- BRASIL, Secretaria do Patrimônio da União. Orientações para a destinação do patrimônio da união. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf>>. Acesso em: nov. 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, abr./maio/jun., 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com>>. Acesso em: out. 2016.
- PORTELA, Felipe Memolo. O regime jurídico dos bens imóveis do INSS: exploração econômica e função social. *Revista da AGU*, v. 42, p. 45-77, 2014. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: nov. 2016.
- ROSA, Michele Franco Rosa. Desapropriação de bens públicos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4070, 23 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31210>>. Acesso em: nov. 2016.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ANDRADE, Daniela Santana. Bens imóveis do INSS: função social e acesso à cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 191-207, jan./jun. 2017.

---