

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO MP EM AÇÃO**

**GABRIELA ARAUJO GONÇALVES**

**MATRÍCULA 23362**

**Usucapião de bens dominicais à luz da função social da propriedade**

Rio de Janeiro

2023

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o instituto da usucapião, especificamente sobre a possibilidade (ou não) da usucapião de bens públicos dominicais, frente à proibição expressa da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e da legislação infraconstitucional, em contradição à própria Carta Magna, ao prever a exigência do proprietário em atender a função social da propriedade.

Para tanto, como referencial metodológico teórico, recorreu-se as bases legais, doutrinárias e jurisprudenciais que giram em torno do tema. Como metodologia aplicada, utilizou-se os artifícios do método dialético para organização do estudo, refletindo-se sobre o princípio da função social da propriedade frente ao princípio da supremacia do interesse público, levantando o questionamento acerca da vedação à usucapião de bens públicos, especificamente aqueles que não estão afetados a uma finalidade pública, conhecidos como bens públicos dominicais.

Não se deve ignorar a realidade fática do Brasil que convive com uma série de graves questões sociais, sendo uma das mais preocupantes a falta de moradia. Neste sentido, o presente tema busca investigar a possibilidade de imóveis sem destinação à uma finalidade pública possam ser utilizados para efetivar o direito à moradia e atender a função social.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, será possível abordar os institutos do ramo do direito administrativo, do direito constitucional e do direito civil, trazendo a presente pesquisa um caráter multidisciplinar, afinal, o próprio título deste trabalho sugere a interligação de disciplinas.

O tema busca trazer reflexão sobre o limite da soberania estatal, principalmente quando em colisão aos direitos fundamentais e sociais, como o direito à moradia, que possui associação direta à efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2. NOÇÕES SOBRE O INSTITUTO DA USUCAPIÃO

O instituto da usucapião, previsto no Código Civil de 2002 a partir do artigo 1.238, vem a ser a aquisição da propriedade por uma posse prolongada, desde que preenchidos determinados requisitos legais. (TARTUCE, 2020, p. 1332).

A usucapião também pode ser chamada de *prescrição aquisitiva*, de acordo com Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 273) “é modo originário de aquisição da propriedade e de outros direitos reais suscetíveis de exercício continuado (entre eles, as servidões e o usufruto) pela posse prolongada no tempo, acompanhada de certos requisitos exigidos pela lei.”

Os tipos ou espécies mais comuns de aquisição de bens através da observância dos requisitos da usucapião estão descritos no Código Civil Brasileiro de 2002, dividindo-se em Extraordinária, conforme artigo 1.238, Ordinária, especificada no artigo 1242, além da Usucapião Especial Rural, prevista no artigo 1239, e da Usucapião Especial Urbana, capitulada no artigo 1240.

Além dessas formas de usucapião previstas no Código Civil, existem outras modalidades, como a usucapião indígena (Lei 6.001/1973 – Estatuto do Índio), a usucapião coletiva (Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) e a usucapião administrativa decorrente da legitimação da posse (Lei 13.465/2017, arts. 25 a 27).

Neste viés, o Código de Processo Civil de 2015, no artigo 216-A, admite a usucapião extrajudicial em qualquer uma das suas modalidades, ou seja, é possível realizar o pedido de reconhecimento da usucapião perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, desde que preenchidos os requisitos do mencionado artigo.

Este presente artigo científico abordará as modalidades de prescrição aquisitiva previstas no Código Civil, os requisitos específicos de cada espécie não serão aprofundados, pois a presente pesquisa tem como objetivo se debruçar sobre a modalidade de usucapião de bens dominicais. Desta forma, é dispensável uma exposição mais profunda sobre cada espécie existente.

Segundo o autor Flávio Tartuce (2020, p. 1414) “é requisito essencial da usucapião extraordinária a existência, em regra, de uma posse mansa e pacífica, ininterrupta, com *animus domini* e sem oposição por 15 anos.” Nesta modalidade, o prazo cai para 10 anos se o possuidor

houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual ou houver realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Denota-se que não há necessidade de se provar a boa-fé ou o justo título, havendo uma presunção absoluta ou *iure et de iure* da presença desses elementos (TARTUCE, 2020, p. 1415).

A usucapião ordinária, apresenta os seguintes requisitos: posse de dez anos, exercida com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacificamente, além de justo título e boa-fé. Entretanto, conforme o parágrafo único do art. 1.242 do Código Civil, será de cinco anos o prazo previsto se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. É o caso, por exemplo, de o sujeito comprar um imóvel, ignorando o vício que inquina a sua escritura, obtendo o justo título (GABLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 345).

O ordenamento brasileiro prevê ainda a usucapião especial, também chamada de constitucional por ter sido introduzida pela Carta Magna, sob duas formas: usucapião especial rural, também denominada pro labore, e usucapião especial urbana, também conhecida como pró-moradia. A Constituição Federal de 1934 consagrou a modalidade rural, que está também regulamentada no art. 191 da Carta de 1988 e no art. 1.239 do Código Civil de 2002 (GONÇALVES, 2017, p. 279).

A usucapião especial rural ou pro labore surgiu, no direito brasileiro, com a Constituição Federal de 1934, sendo conservada na Carta outorgada de 1937 e na Constituição de 1946. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não repetiram o texto das anteriores, mas a última consignou os seus requisitos básicos, remetendo a sua disciplina à lei ordinária (GONÇALVES, 2017, p. 281).

Conforme previsto no art. 191 da Constituição Federal/1988, aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

De acordo com o autor Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 281) “a usucapião especial rural não se contenta com a simples posse. O seu objetivo é a fixação do homem no campo, exigindo ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o usucapiente.” Nesta

modalidade não se exige o justo título e boa-fé, note-se que o usucapiente somente poderá ser pessoa física, eis que há referência ao trabalho próprio e à família (GABLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 255).

Por outro lado, a usucapião constitucional ou especial urbana (pro misero) está tratada no caput do art. 183 da CF/1988, como também no art. 1.240 do CC e no caput do art. 9.º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Para o seu preenchimento, é necessário que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural e obtenha como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.

Com fulcro no Estatuto da Cidade, o direito à usucapião especial urbana não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, o que confirma a ideia de que a aquisição da propriedade atende ao direito mínimo de moradia (art. 9.º, § 2.º, da Lei 10.257/2001). Cumpre observar que não há menção quanto ao justo título e à boa-fé pela presunção absoluta ou iure et de iure de suas presenças (TARTUCE, 2020, p. 1420).

A Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, inclui no sistema a usucapião especial urbana por abandono do lar. Vejamos a redação do novo comando, constante do art. 1.240-A do CC/2002:

“Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou excompanheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1.º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.”

Esta submodalidade somente pode ser reconhecida uma vez, desde que o possuidor não tenha um outro imóvel urbano ou rural. A principal inovação é a redução do prazo para exíguos dois anos, o que faz com que a categoria seja aquela com menor prazo previsto, entre todas as modalidades de usucapião.

O comando pode atingir cônjuges ou companheiros, inclusive homoafetivos, diante do amplo reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar, equiparada à união estável. (TARTUCE, 2020, p. 1422). Nesse sentido, o enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil,

do ano de 2011, a saber: “a modalidade de usucapião prevista no art. 1.240-A do Código Civil pressupõe a propriedade comum do casal e compreende todas as formas de família ou entidades familiares, inclusive homoafetivas” (Enunciado n. 500).

O fundamento para a existência da Usucapião, em suma, pode ser entendido como uma maneira para que seja dada uma destinação adequada socialmente a um bem que não está se prestando á sua finalidade central ou a alguma finalidade que seja de interesse social. (NOBREGA, 2019, p. 14). A partir desta premissa temos o princípio constitucional da função social da propriedade, que será abordado no próximo capítulo.

### **3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

A Constituição Federal de 1988, consagrou o princípio da função social da propriedade como direito e garantia fundamental no seu artigo 5º, inciso XXIII na, o qual dispõe que “a propriedade atenderá sua função social;”.

Contudo, é no artigo 182, §2º da Carta Magna, que prevê sobre a propriedade urbana, determinando que a função social se cumpre quando atendidas às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Com efeito, o artigo 186 da Constituição de 1988 aborda os requisitos para que a função social seja cumprida. Neste sentido, o artigo 186 prevê da Carta Magna prevê:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Sobre o assunto, Nelson Rosenvald e Cristiado Chaves de Farias conceituam: “a função

social é um princípio que opera um corte vertical em todo o sistema de direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha.”

O proprietário é titular de direitos subjetivos, mas os seus poderes implicam assunção de responsabilidades perante a coletividade. Desta forma, o respeito à função social tornou-se uma inequívoca característica do sistema constitucional contemporâneo, como forma de legitimação do próprio direito de propriedade (GABLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 148).

De fato, a usucapião serve para concretizar a função social da propriedade, ora se um bem imóvel não atende uma destinação socialmente adequada, é perfeitamente adequado que o referido bem seja objeto de usucapião, como forma de garantir o direito à moradia.

Por esta perspectiva, questiona-se a relação entre o princípio da função social da propriedade e o da supremacia do interesse público. O Estado, por sua vez, fundamenta a imprescritibilidade de bens públicos através do princípio da supremacia do interesse público, sobrepondo ao princípio constitucional da função social da propriedade.

O próprio nome do princípio demonstra o seu conceito primordial, vale destacar, que o princípio da supremacia do interesse público não possui expressa menção na Constituição Federal de 1998. Entretanto, é inegável que este princípio implícito norteie a atuação da administração pública e sirva como base para os princípios administrativos expressos constitucionais, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste viés, a supremacia do interesse público sobre o privado tem um caráter dúplice, pois inspira o legislador, na elaboração dos diplomas legais, a se orientar pelo bem comum. Em contrapartida, vincula a autoridade administrativa a se guiar pelo interesse público em toda sua atuação (DI PIETRO, 2013. p. 65).

Ressalta-se que, o princípio de supremacia do interesse público deve ser aplicado em consonância com outros princípios consagrados no ordenamento jurídico, devendo a administração pública agir com cautela na sua aplicação sobre os interesses privados, a medida que o interesse e as garantias individuais também possuem expressa garantia constitucional.

Assim, é importante que a administração pública, no momento de colisão entre o princípio da supremacia do interesse público e o da função social da propriedade, pondere os interesses nas

várias situações onde estes possam colidir. O interesse público não deve ser tratado como premissa absoluta sobre o privado, o melhor interesse público somente é obtido através da realização de um juízo de ponderação, observando-se os interesses individuais e coletivos.

#### **4. A IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS**

O artigo 99 do Código Civil, prevê a classificação dos bens públicos em três modalidades, bens de uso geral ou comum do povo, que são os bens destinados à utilização do público em geral, sem necessidade de permissão especial, caso das praças, jardins, ruas, estradas, mares, rios, praias, golfos, entre outros (TARTUCE, 2020, p. 324).

Os bens de uso especial, por exemplo, os edifícios e terrenos utilizados pelo próprio Estado para a execução de serviço público especial, havendo uma destinação especial, denominada afetação (Id., Ibid).

E por último, os bens dominicais, que são aqueles que constituem o patrimônio disponível e alienável da pessoa jurídica de Direito Público, abrangendo tanto móveis quanto imóveis. Como por exemplo, os terrenos de marinha, as terras devolutas, as estradas de ferro, as ilhas formadas em rios navegáveis, os sítios arqueológicos, as jazidas de minerais com interesse público, o mar territorial, entre outros (Id., Ibid). Desta forma, observa-se que os bens públicos dominicais são aqueles que não possuem destinação específica, ou seja, não foram afetados pelo poder público, apesar de compor o patrimônio do Estado.

Vale ressaltar que, os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial têm como característica a inalienabilidade, não havendo qualquer referência quanto aos dominicais, conforme previsto no art. 100 do Código Civil/2002. Desta forma, é possível a alienação de bens dominicais, desde que observadas as exigências da lei, com fulcro no art. 101 do Código Civil/2002.

Embora os bens dominicais possam ser alienados sem qualquer impedimento, o mesmo entendimento não é aplicável em relação a imprescritibilidade, que possui previsão no artigo 102 do Código Civil/2002, no qual estabelece que os bens públicos, móveis ou imóveis, não estão sujeitos a usucapião, como também possui determinação constitucional, nos artigos 183, § 3.º, e 191, parágrafo único, da CF/1988, em relação aos bens imóveis. Consigna-se que, a expressão



contida no dispositivo legal engloba tanto os bens de uso comum do povo como os de uso especial e dominicais.

Neste interim, observa-se que, por trás da imprescritibilidade, repousa, naturalmente, a ideia de se dar uma maior proteção aos bens públicos, visto que estes se destinam a um bem comum, à prestação de um serviço público, ou seja, seria necessário evitar a apropriação de um bem público em prol de um particular. A doutrina e jurisprudência fundamenta essa teoria justamente com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Compreende-se que, de certa forma, é justificável que os bens públicos tenham um tratamento diferenciado, visto que se prestam a um interesse geral e coletivo. Entretanto, por vezes, a falta de flexibilização do princípio da supremacia do interesse público acaba por subvertê-lo (NOBREGA, Fábio, 2019, p. 31).

Em contrapartida, no ano de 2016, em decisão surpreendente, o Supremo Tribunal Federal decidiu autorizando o ajuizamento de ações possessórias por parte de invasor de terra pública contra outros particulares, conforme trecho do julgado abaixo.

“É cabível o ajuizamento de ações possessórias por parte de invasor de terra pública contra outros particulares. Inicialmente, salienta-se que não se desconhece a jurisprudência do STJ no sentido de que a ocupação de área pública sem autorização expressa e legítima do titular do domínio constitui mera detenção (REsp 998.409DF, Terceira Turma, DJe 03.11.2009). Contudo, vislumbra-se que, na verdade, isso revela questão relacionada à posse. Nessa ordem de ideias, ressalta-se o previsto no art. 1.198 do CC, in verbis: ‘Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas’. Como se vê, para que se possa admitir a relação de dependência, a posse deve ser exercida em nome de outrem que ostente o jus possidendi ou o jus possessionis. Ora, aquele que invade terras públicas e nela constrói sua moradia jamais exercerá a posse em nome alheio, de modo que não há entre ele e o ente público uma relação de dependência ou de subordinação e, por isso, não há que se falar em mera detenção. De fato, o animus domini é evidente, a despeito de ele ser juridicamente infrutífero. Inclusive, o fato de as terras serem públicas e, dessa maneira, não serem passíveis de aquisição por usucapião, não altera esse quadro. Com frequência, o invasor sequer conhece essa característica do imóvel. Portanto, os interditos possessórios são adequados à discussão da melhor posse entre particulares, ainda que ela esteja relacionada a terras públicas” (STJ, REsp 1.484.304/DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, j. 10.03.2016, DJe 15.03.2016)

Contudo, o STJ alterou o entendimento em 2018, pacificando a temática através da Súmula n. 619, segundo a qual, “*a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias*”.

O doutrinador Flávio Tartuce (2020, p. 1314) discorda da mencionada súmula, afirmando que *“a ocupação irregular de área pública induziria a uma posse precária que, por ser injusta, não geraria a usucapião. Todavia, em havendo posse, o ocupante-invasor poderia propor ações possessórias contra terceiros.”*

Em relação a usucapião de bens públicos dominicais, embora haja a proibição constitucional e infraconstitucional sobre a possibilidade, através de pesquisas jurisprudenciais é possível observar alguns julgados favoráveis, conforme ementas abaixo.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - CERCEAMENTO DE DEFESA - NÃO OCORRÊNCIA - BEM PÚBLICO - PRESCRIÇÃO - INEXISTÊNCIA - COMÉRCIO AMBULANTE - REGULAÇÃO PELO MUNICÍPIO - POSSIBILIDADE. I - O magistrado, como destinatário da prova, além da iniciativa probatória, pode, de forma discricionária, rejeitar aquelas que repute impertinentes ou protelatórias, fulcrando-se no disposto no art. 370, p. único, do CPC/15, podendo também, entendendo estar o processo apto a ser julgado, dispensar a dilação de provas, proferindo de plano a sua sentença, nas hipóteses preceituadas no art. 355 da Lei Adjetiva Civil. II - Imprescritível a ação reivindicatória ajuizada por ente municipal, considerando a ausência de submissão dos bens públicos a atos expropriatórios. III - "Em boa técnica jurídica, ocupação, uso ou aproveitamento irregulares de bem público repelem atributos de posse nova, velha ou de boa-fé, dado ecoarem apenas detenção precaríssima, decorrência da afronta nua e crua a numerosas normas constitucionais e legais" ( REsp nº 1.755.340/RJ, rel. Min. Herman Benjamin). IV - Detém a Administração Pública o poder discricionário de regular as atividades exercidas em espaços públicos, como é o caso do comércio ambulante. (TJ-MG - AC: 10000204994230001 MG, Relator: Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 20/04/2021, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 30/04/2021)

E M E N T A – RECURSO DE APELAÇÃO – USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA – PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, DE ILEGITIMIDADE DE PARTE, E DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – REJEITADAS – NO MÉRITO, COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS ESSENCIAIS – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A possibilidade jurídica do pedido há muito deixou de ser considerada condição da ação pela doutrina e o Código de Processo Civil em vigor não a trata mais como um dos pressupostos para julgamento do mérito. 2. Os imóveis destinados a implementação de política pública de moradia das pessoas carentes, por não estarem vinculados diretamente ao serviço público, podem ser usucapidos. 3. Conforme dispõe o artigo 942 do Código de Processo Civil de 1.973, vigente na data da sentença, bem como em atenção ao princípio da publicidade ou da visibilidade, a pessoa em cujo nome está registrado o imóvel usucapiendo é parte legítima passiva para demanda de usucapião. 4. A usucapião é a demanda adequada para o possuidor de imóvel buscar em juízo o reconhecimento da aquisição da propriedade por supostamente ter cumprido os requisitos legais. 5. Formulado pedido de aquisição de propriedade de imóvel por usucapião especial urbana, o autor tem o ônus de demonstrar o preenchimento dos requisitos essenciais. No caso concreto, o imóvel usucapiendo possui 200 m<sup>2</sup>, é utilizado como moradia, há prova da posse ininterrupta por mais de 5 (cinco) anos e da inexistência de outro imóvel em nome do autor, por isso o pedido formulado é procedente. Recurso não provido. (TJ-MS - APL: 00009727920108120043 MS 0000972-79.2010.8.12.0043, Relator: Des. Vilson Bertelli, Data de Julgamento: 08/03/2017, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/03/2017).

APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - "A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição". (TJ-MG - AC: 10194100112383001 MG, Relator: Barros Levenhagen, Data de Julgamento: 08/05/2014, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2014).

Diante dos julgados expostos, observa-se que, embora sejam decisões isoladas nos tribunais, existe um movimento por parte da jurisprudência que se sensibiliza diante de casos concretos de usucapião de bens dominicais, buscando nas decisões afastar a vedação absoluta acerca da prescrição aquisitiva dos imóveis públicos sem afetação.

Por outro lado, vale consignar, que o entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência manifesta-se pela impossibilidade de usucapião quando o Poder Público exerce o domínio do bem.

## **5. USUCAPIÃO DE BENS DOMINICAIS**

A administração pública deve nortear a sua atuação utilizando-se de diversos princípios fundamentais, explícitos no artigo 37 da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Entre os princípios expressos, destaca-se o da eficiência, que teve a sua redação através da emenda constitucional nº 19 de 1998, tal princípio, como o próprio nome já diz, significa que, a administração pública deve regir os seus atos em prol da eficiência, ou seja, o agente público deve agir com produtividade e competência.

Em um conceito amplo, o Estado deve servir a coletividade de maneira satisfatória, neste sentido, o abandono de bens públicos e a falta de destinação útil seria uma forma de desrespeito ao princípio da eficiência, já que a depreciação do patrimônio público culminará em prejuízo

econômico ao erário.

Sob este aspecto, se uma família passa a utilizar como sua moradia um bem público abandonado, permanecendo na posse do imóvel por longo lapso temporal, conferindo ao bem função social, não faz sentido o Estado retirar essa família do imóvel, sob o argumento de que os imóveis públicos são insuscetíveis de usucapião, considerando que o próprio Estado não cumpriu com a sua função social, e violou o princípio da eficiência ao não afetar o bem, e ainda, negligenciar os seus cuidados.

Em que pese a proibição prevista na Carta Magna e na legislação infraconstitucional, alguns doutrinadores posicionam-se favoravelmente a possibilidade de usucapião de bem público, dentre eles, destaca-se Flávio Tartuce, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald.

Conforme entendimento de Flávio Tartuce, a tese da usucapião de bens públicos é sedutora, merecendo a adesão parcial, visto que deve-se levar em conta o princípio da função social da propriedade, plenamente aplicável aos bens públicos. Para Tartuce cabe à doutrina e à jurisprudência a tarefa de rever o antigo paradigma acerca da impossibilidade absoluta de usucapir bens públicos, considerando que o direito deve ser interpretado com base na função social da propriedade, seja pública ou privada. (TARTUCE, Flávio, 2021, p. 1.044 *apud* OLIVEIRA, 2021, *on-line*)

Sob o mesmo ângulo, os juristas Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald entendem que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson, 2006, p. 267 *apud* OLIVEIRA, 2021, *on-line*).

De fato, a Constituição Federal de 1988 ao proibir a usucapião do bem público, buscou impedir a perda do patrimônio público, diante da inércia do Estado em cumprir com a função social a determinado bem imóvel. Todavia, o constituinte da época não se atentou acerca das distinções dos tipos de bens públicos, atualmente previstas no Código Civilista Brasileiro de 2002, sustentadas pela doutrina e que são aceitas pela jurisprudência.

Neste sentido, conforme exposto durante este trabalho, o artigo 99 do Código Civil, prevê a classificação dos bens públicos em três modalidades, bens de uso geral ou comum do povo, os bens de uso especial, e os bens dominicais. A proibição da usucapião do bem público as duas primeiras modalidades demonstra-se absolutamente adequada, considerando que tratam-se de bens

públicos destinados à utilização do público em geral e utilizados pelo próprio Estado para a execução de serviço público especial, ou seja, atendem perfeitamente aos princípios da função social, da supremacia do interesse público e da eficiência.

Contudo, não se pode dizer o mesmo em relação aos bens dominicais, que são aqueles que não possuem destinação específica, ou seja, não foram afetados pelo poder público, com a devida vênua, não cumprem efetivamente com a função social, tanto que são considerados bens desafetados e passíveis de alienação. Aliás, como bem questionado por Rodrigo Antunes (2017, p. 14):

[... se o bem desafetado pode ser alienado, como se particular fosse, desde que respeitada as prerrogativas estatais, como licitação, por exemplo, não há falar em supremacia do interesse público sobre o privado nesta vertente. O bem é considerado com todas as características de um bem privado, visto que não há mais a afetação para interesse público. Se o ente pode vender ou doar aquele bem, se pode gozar e dispor da maneira que quiser, porque não poderia perder sua propriedade pela inércia dessa utilização?

Diante do exposto, a possibilidade de um particular usucapir um bem dominical, pode ser, em certos casos, como para a garantia da moradia, a medida que melhor se adequa aos mandados de função social da propriedade e supremacia do interesse público (NOBREGA, Fábio, 2019, p. 55).

Compreende-se que, a utilização do princípio da supremacia do interesse para fundamentar a proibição de usucapião de bens públicos dominicais carece de interpretação equivocada do próprio princípio, pois o interesse público somente é atendido quando respeitados os direitos sociais, dentre eles, o direito à moradia.

Ora, não se trata de beneficiar o interesse particular perante ao público, pelo contrário, trata-se justamente de analisar o verdadeiro interesse público, que diante da colisão de interesses, deve prevalecer em prol da interpretação mais favorável à proteção da dignidade da pessoa humana.

## 6. CONCLUSÃO

A proibição constitucional e infraconstitucional de usucapir imóvel público merece ser vista com ressalvas, não deve ser compreendida como uma vedação absoluta, até pelo fato de que, o direito como um todo, não deve alimentar regras absolutas, considerando que encontra-se em constante evolução e transformação social.

De fato, a proposta de usucapião de bens dominicais por particulares, desde que atendidos os requisitos legais para o tipo de usucapião, mostra-se bastante atraente e de encontro ao princípio da função social da propriedade e ao direito fundamental à moradia. Deve ser levado em consideração que um bem dominical se quer encontra-se afetado, sendo passível de alienação para particulares, ou seja, não possui qualquer utilidade pública para o poder público.

Defende-se que, a função social da propriedade deve ser atendida tanto pelos bens particulares, como pelos bens públicos, desta forma, aqueles bens estatais que estivessem desafetados, ou seja, sem atender nenhuma função social, poderiam ser adquiridos por prescrição aquisitiva, como forma até mesmo de obrigar o ente estatal a fiscalizar e cuidar do seu patrimônio, sem deixá-lo negligenciado e abandonado, cumprindo e zelando pelo princípio da eficiência.

O princípio da supremacia do interesse público vêm sendo equivocadamente utilizado para legitimar a impossibilidade de prescrição aquisitiva de bens públicos, inclusive os dominicais, denota-se que tal princípio não deve ser tratado como premissa absoluta sobre o privado, o melhor interesse público somente é obtido através da realização de um juízo de ponderação, observando-se os interesses individuais e coletivos.

Entretanto, através da análise jurisprudencial, verifica-se que o entendimento quase absoluto dos tribunais é pela impossibilidade de usucapião de bens dominicais. No decorrer deste artigo, buscou-se mostrar algumas decisões em sentido contrário, as quais são verdadeiras exceções. Sobre este ponto, observa-se que o judiciário utiliza-se da vedação legal para fundamentar a imprescritibilidade dos bens públicos, todavia, não leva em consideração os aspectos peculiares de cada demanda.

O Brasil é um país com graves problemas habitacionais, gerados pela carência de políticas públicas voltadas para regularização fundiária, somados ainda pela desigualdade social que assola a população. Sob esta ótica, a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais poderia ser

utilizada como uma forma de diminuição dos problemas mencionados.

Diante dos argumentos expostos, considera-se verdadeiro retrocesso proibir a usucapião de bens públicos dominicais sem ao menos observar a função social atribuída ao bem por uma família, que detém posse mansa e pacífica por lapso temporal considerável de um imóvel abandonado pelo Estado.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. **Código Civil.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal De 1988.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 6.001, De 19 De Dezembro De 1973. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez 1973. **Estatuto do Índio.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm)>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar 2015. **Código de Processo Civil de 2015.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul 2001. **Estatuto da cidade.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. Supremo Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.484.304.** Recorrente: Elielton Oliveira da Silva. Recorrido: José da Silva Oliveira. Relator: MINISTRO MOURA RIBEIRO. Brasília, 10 mar. 2016. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22REsp%22+com+%221484304%22>>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **AC: 10194100112383001 MG,** Relator: Barros Levenhagen, Data de Julgamento: 08/05/2014, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 15/05/2014. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.jsp?numero=undefined>>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível n. 0000972-79.2010.8.12.0043,** São Gabriel do Oeste, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Wilson Bertelli, j:



08/03/2017, p: 14/03/2017. Disponível em: <  
<https://esaj.tjms.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=661540&cdForo=0>>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível n. 0000972-79.2010.8.12.0043**, São Gabriel do Oeste, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vilson Bertelli, j: 08/03/2017, p: 14/03/2017. Disponível em: <  
<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.jsp?numero=undefined>>. Acesso em: 07 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal de Justiça. **Súmula n ° 536**. Direito Penal- Lei Maria da Penha. Terceira Seção, DJe 15/06/2015. Disponível em: <  
<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/view/5048/5175>>. Acesso em: 07 maio 2023.

ANTUNES, Rodrigo. **Da (In)Constitucionalidade Da Usucapião De Bens Públicos No Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. fls. 17, 2017. Disponível em: <  
[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2017/pdf/RodrigoC Revelario LimaAntunes.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2017/pdf/RodrigoC Revelario LimaAntunes.pdf) >. Acesso em: 07 maio 2023.

CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado 500**. Disponível em: <  
<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/569>>. Acesso em: 07 maio 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 13ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 5: direitos**. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 12. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 10. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:

MÉTODO, 2020.

**NOBREGA, Fabio. A Usucapião De Bens Públicos Dominicais: Uma Análise Dos Fundamentos Da Imprescritibilidade Dos Bens Públicos Dominicais E Sua Adequação Constitucional.** Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro fls. 61, 2019. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/11368>>. Acesso em: 07 maio 2023.

**OLIVEIRA, Márcio. A Usucapião Dos Bens Públicos Dominicais E Abandonados.** Disponível em: < <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-usucapiao-dos-bens-publicos-dominicais-e-abandonados>>. Acesso em: 07 maio 2023.