



**A (IM)POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS À  
LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, DO DIREITO À MORADIA E  
DOS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO**

**THE (IM)POSSIBILITY OF USUCAPATION OF DOMINICAL PUBLIC GOODS IN  
THE LIGHT OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY, THE RIGHT TO  
HOUSING AND THE SOCIAL VALUES OF WORK**

**<sup>1</sup>Autor BRUNO SANTOS DA SILVA**

Graduando em Direito pela FACAPE  
Escrevente do 1º Cartório de Notas de Juazeiro/BA  
56312-301 – Petrolina/PE, Brasil  
Email: [brunos.s1@outlook.com](mailto:brunos.s1@outlook.com)

**<sup>2</sup>Autor JOÃO BATISTA GOMES DE SOUZA JÚNIOR**

Graduando em Direito pela FACAPE  
Técnico Judiciário do TRE/PE  
56315-040 – Petrolina/PE, Brasil  
E-mail: [jbcespe@gmail.com](mailto:jbcespe@gmail.com).

**ORIENTADORA**

**DIANE JÉSSICA MORAIS AMORIM**

Mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação na  
Universidade Federal do Vale do São Francisco  
Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Maurício de Nassau  
Graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia  
Professora Auxiliar da Faculdade de Petrolina (FACAPE)  
E-mail: [diane.amorim@facape.br](mailto:diane.amorim@facape.br)

**RESUMO**

Recebido em 17.10.2022. Publicado em 15.12.22



Licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 United States License

Tendo em vista que a Constituição Federal prestigia a função social da propriedade e, ao mesmo tempo, veda a usucapião de imóveis públicos, pesquisou-se sobre a (im)possibilidade de usucapir bens públicos dominicais, a fim de relativizar a imprescritibilidade destes. Para tanto, foi necessário embasar tal possibilidade nos princípios da função social da propriedade, do direito à moradia e nos valores sociais do trabalho. Realizou-se, então, uma pesquisa com o método de abordagem hipotético-dedutivo e com técnicas de documentação indireta: jurisprudenciais, legais e bibliográficas. Diante disso, verificou-se que, apesar de os argumentos e as necessidades que levam à possibilidade da usucapião de bens públicos serem vastos e robustos, há carência de norma que autorize tal possibilidade, o que impôs a constatação da necessidade de alteração no corpo constitucional e legislativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Usucapião. Bens Públicos. Função Social. Moradia. Valores sociais do trabalho.

### **ABSTRACT**

Considering that the Federal Constitution honors the social function of property and, at the same time, prohibits adverse possession of public goods, research was carried out on the (im)possibility of usucapiring these Sunday public goods, in order to relativize imprescriptibility. Therefore, it was necessary to base this possibility on the principles of the social function of property, the right to housing and the social values of work. A research was then carried out with the hypothetical-deductive method of approach and with the techniques of indirect documentation: jurisprudence, legal and bibliographic. The capacity for change in the body is necessary for the possibility of being vastly constitutional and in need of goods, which is in need of change in the body and legislative.

**KEYWORDS:** Adverse possession. Public Goods. Social role. Home. Social values of work.

### **INTRODUÇÃO**

A usucapião, conforme Tartuce (2020) é uma forma de aquisição da propriedade em decorrência da posse prolongada, desde que preenchidos determinados requisitos legais. Não são raras às vezes em que a propriedade dos bens é adquirida por meio desse instrumento, sejam eles móveis, sejam imóveis, “mas as destes é, no entanto, bem mais frequente” (GONÇALVES, 2019, p. 236).

Ocorre que, no que se refere aos bens públicos, a usucapião é inadmitida pela maioria da doutrina, pelo Código Civil de 2002 e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O que é corroborado pela simples interpretação gramatical da Constituição da República de 1988. Tal vedação decorre da característica da imprescritibilidade que, segundo Carvalho Filho (2020), significa que os bens públicos são imunes à usucapião, sendo indiferente a análise da categoria a que pertençam.

Conforme se depreende do artigo 98 do Código Civil de 2002, bens públicos são aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo todos os outros bens particulares. Di Pietro (2019) cita como exemplo de bens públicos as ruas, os rios e os edifícios destinados ao serviço da Administração Pública.

No que toca à destinação, os bens públicos podem ser classificados como bem de uso comum do povo, bem de uso especial e bem dominical. Este último é considerado desafetado (CARVALHO FILHO, 2020). A desafetação, segundo Carvalho Filho (2020), é o fato administrativo por meio do qual o bem público é desativado, não mais servindo à finalidade pública anterior.

Dessa forma, estender a imprescritibilidade a todos os bens públicos, inclusive aos dominicais, que não estão atrelados a qualquer finalidade pública, demonstra um ideal imperialista de gestão e de governo, baseado em uma perspectiva de propriedade pública intocável. (BOLWEK e RIBEIRO, 2017)

Fundamentando-se nos artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único, ambos da Constituição Federal de 1988 e no artigo 102 do Código Civil de 2002, a doutrina majoritária, como Carvalho Filho (2020) e Gonçalves (2019), e as Cortes de Superposição brasileiras posicionam-se de forma contrária à possibilidade de usucapir bem público, ainda que dominical. Contudo, a questão merece uma digressão maior, tendo em vista que a hermenêutica constitucional não se resume à interpretação gramatical, devendo ser levada em consideração a finalidade de cada

norma, a relação delas com os princípios e fundamentos da Magna-Carta e os avanços sociais da matéria.

Além disso, alguns autores como Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias (2015) e os Tribunais de Justiça brasileiros têm adotado posicionamento diferente. Nesse contexto, esse trabalho busca investigar se é possível usucapir bens públicos dominicais embasando-se na função social da propriedade, no direito à moradia e nos valores sociais do trabalho. O objetivo do estudo se constitui em avaliar tal possibilidade frente aos referidos direitos e princípios esculpidos na Constituição Federal.

Diante dos avanços dos direitos individuais e sociais, um estudo como esse se torna importante para apresentar argumentos favoráveis à usucapião de bens dominicais e influenciar mudança de posicionamento doutrinário e, principalmente, jurisprudencial. Para Tartuce (2020), a tese da usucapião de bens públicos é sedutora, tendo em vista que a função social da propriedade é plenamente aplicável aos bens do Estado. Faz-se necessária, portanto, a alteração do texto constitucional, já que, muitas vezes, o Poder Público não atende à funcionalização da propriedade ao exercer o seu domínio.

Diversas pesquisas sobre o tema já foram realizadas, mas a problemática do atual trabalho mostra-se peculiar e mais específica, pois analisa a possibilidade de usucapião frente a três importantes direitos constitucionais.

É primordial ressaltar que o método de abordagem empregado no presente artigo foi o hipotético-dedutivo, partindo de hipóteses gerais de usucapião de bens, até chegar à possibilidade de usucapir ou não bem público dominical. Além disso, foram utilizadas técnicas de pesquisa de documentação indireta: jurisprudenciais, legais e bibliográficas. As documentações jurisprudenciais e legais referem-se às normas em geral, como, por exemplo, as dispostas na Constituição Federal e as jurisprudências constantes nos sítios dos diversos tribunais brasileiros. Já as pesquisas bibliográficas foram realizadas em artigos científicos, livros doutrinários e afins.

A primeira seção deste artigo refere-se à usucapião e suas diversas modalidades.

Na segunda seção aborda-se o tema dos bens públicos,

diferenciando-se bens materialmente públicos de bens formalmente públicos. Por

fim, na terceira e última seção, é feita a análise da possibilidade de usucapir bem público dominical à luz da função social da propriedade, do direito à moradia e dos valores sociais do trabalho, apresentando-se argumentos favoráveis e contrários a tal possibilidade.

## 1 DA USUCAPIÃO

Conforme mencionado anteriormente, a usucapião faz referência à aquisição da propriedade em decorrência de posse prolongada, desde que preenchidos os requisitos legais (TARTUCE, 2020). A sua literalidade vem de *usus* (posse) e *capio, capere* (tomar, adquirir), sendo assim é adquirir através da posse. Tal ação é caracterizada também como o modo de aquisição originária da propriedade. Em outras palavras, é basicamente um direito de dominação exercido pelo proprietário de determinado imóvel.

A disputa por terras no Brasil é um tema que ao longo dos anos se fez presente na história do nosso país, e, tal disputa só vem aumentando. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), no ano de 2020 o Brasil teve em torno de 4,5 conflitos por terra, 25% a mais do que no ano anterior. São conflitos que ocorrem devido a diversos fatores, sendo que alguns deles se referem principalmente a questões de valores sociais. Como exemplo, a desafetação de imóveis públicos, ferindo assim princípios como a função social da propriedade e o direito à moradia.

O que pauta a função social é justamente a ideia de coletividade, uma vez que o intuito é de garantir equidade e o bem-estar social dos indivíduos. Nesse sentido, Bobbio (2007) afirma que a função social é enfrentada “pelo viés da passagem do direito repressivo para o direito promocional”. Ou seja, é uma reconstrução de direitos em que não se referencia somente à propriedade, mas também à posse, com o fim de enaltecer a cidadania.

A função social atinge tanto bens particulares, quanto bens públicos, pois ela é um componente da propriedade. Sendo assim, os bens pertencentes ao Estado devem servir à população, visando o interesse social, ou seja, o sentimento de coletividade deve prevalecer quando se trata de patrimônio público. Diante disso, Reis (2012, p.

18) defende que:

A aplicação do princípio da função social da propriedade pública é um remédio eficaz, tanto no sentido de ser mais um instrumento para coibir o desvio de finalidade e de garantir uma otimização da utilização do bem público, no sentido de se extrair desses bens o melhor benefício possível, levando-se em consideração não apenas o interesse público, mas acima de tudo o interesse social. Nesse último caso, a função social da propriedade pública age como um comando otimizador da discricionariedade do administrador público, com um conteúdo específico acerca dos bens de domínio público.

A partir do exposto acima, compreende-se a relevância da função social da propriedade, sendo um fator que impulsiona a justiça social, o que fortalece ainda mais a efetividade desse princípio no que se refere à sua aplicabilidade quanto aos bens sem destinação específica e sujeitos à alienação.

De acordo com o direito brasileiro a partir do artigo 1.238 até o 1.244 do Código Civil, há uma forma originária de aquisição de propriedade e de outros direitos reais, por meio de posse prolongada da coisa, acrescida dos requisitos legais, que é conhecida como usucapião. É possível a usucapião de bens móveis e imóveis, porém, neste trabalho, trataremos apenas da usucapião de bens imóveis.

Diante desse contexto, serão abordadas algumas modalidades de usucapião, como: usucapião extraordinária de um bem imóvel, usucapião ordinária, usucapião constitucional ou especial urbana e rural. Apesar de existir mais de um tipo de usucapião, pode-se afirmar que todos apresentam requisitos em comum: o indivíduo deve, além de estar de posse do imóvel, também se apresentar como dono; não deve haver oposição a tal posse, logo esta posse deverá ser pacífica, bem como, deve haver posse ininterrupta por um determinado tempo.

### **1.1. USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA**

Essa modalidade de usucapião se apresenta no artigo 1.238 do Código Civil, conferindo ao possuidor, desde que tenha, no mínimo, 15 anos de posse ininterrupta e sem oposição, a aquisição da propriedade. Vale ressaltar que nessa modalidade é dispensável o justo título e a boa-fé. O conceito de justo título é encontrado em nosso ordenamento civil que nos apresenta duplo significado: no art. 1.201 do Código Civil, a expressão colhe acepção ampla, significando qualquer

causa que justifique uma posse; no art. 1.242, o justo título é interpretado restritivamente como um título apto em tese para transferir propriedade e outros direitos reais usucapíveis. O sentido amplo do justo título para fins de posse é extraído ainda do Enunciado nº 303 do Conselho de Justiça Federal: “Considera-se justo título para presunção relativa da boa-fé do possuidor o justo motivo que lhe autoriza a aquisição derivada da posse, esteja ou não materializado em instrumento público ou particular. Compreensão na perspectiva da função social da posse”. Porém, é válido lembrar que determinada posse, apesar de não ser necessária a boa-fé, é imprescindível que seja mansa e pacífica. Nesse caso, de acordo com o Código Civil, o possuidor poderá requerer ao juiz que declare por sentença, sendo esta válida para apresentação de título para o registro no Cartório de Imóveis.

Quanto aos requisitos, a usucapião extraordinária exige de forma geral um lapso temporal de 15 anos de posse mansa e pacífica, porém há uma exceção quando determinado imóvel é utilizado como moradia habitual ou para produção (seja alimentar ou de outros serviços). Sendo assim, tal lapso temporal cai para 10 anos. Outro requisito importante é que o possuidor em questão deve agir como se dono fosse, bem como o imóvel deve ser passível de usucapião.

## **1.2. USUCAPIÃO ORDINÁRIA**

A usucapião ordinária apresenta suas especificações, contudo não difere em sua grande parte da usucapião extraordinária. O seu diferencial é que justo título e boa fé são necessários. Conforme o Código Civil verifica-se no artigo 1.242 que o tempo para a posse ser do indivíduo que está possuindo o local será de 10 anos ininterruptos, mas há uma ressalva: quando o possuidor adquirir de forma onerosa com título registrado em cartório e posteriormente este for cancelado, mas fez melhorias ou até mesmo utilizar o local para sua moradia, o tempo de exigência será reduzido para 5 anos.

### 1.3. USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL

Além das modalidades de usucapião supracitadas, a nossa Constituição Federal menciona outra possibilidade que é denominada de Usucapião Constitucional, sendo esta subdividida em duas outras: usucapião especial urbana e usucapião especial rural.

A *usucapião especial urbana* está contida no artigo 183 da CF/88. Esta, de acordo com a doutrina majoritária, possui alguns requisitos, como aqueles já mencionados anteriormente: a posse mansa e pacífica e sem oposição; posse válida no tempo de 5 anos, podendo tal prazo ser computado caso já exista uma posse de um antecessor, porém tal antecessor deve ser herdeiro legítimo e na abertura da sucessão, este já deve residir no imóvel. Um ponto importante é que além de o possuidor demonstrar que quer realmente a posse do imóvel e ser dono deste (*animus domini*), não pode ter nenhum outro imóvel usucapido em seu nome, seja ele urbano ou rural e até mesmo não pode ser possuidor de imóvel adquirido de forma onerosa. Por fim, nessa espécie de usucapião há uma metragem específica estabelecida por lei que não deve ultrapassar o tamanho de 250m<sup>2</sup>.

Por outro lado, há a *usucapião especial rural*, prevista no artigo 191 da Constituição Federal e no artigo 1.239 do Código Civil. Tal modalidade também apresenta algumas particularidades: um tamanho de terra específico que deve ser de até 50 hectares; a mudança do *animus domini*, que agora passa a ser *animus domini* especial (este nos traz a ideia de que é necessário que o possuidor torne produtiva a propriedade que está sendo objeto de usucapião).

Tal requisito é válido, haja vista que a usucapião determina que o imóvel, seja ele urbano ou rural, construído ou não, está distante de sua função social que seria a garantia do direito à moradia, bem como da dignidade da pessoa humana. Ainda referente a esta modalidade, o lapso temporal exigido é de 5 anos ininterruptos e sem oposição, além disso o possuidor não deve ser proprietário de imóvel urbano ou até mesmo rural.

Após a dissertação sobre as modalidades de usucapião e seus requisitos, entende-se que um dos motivos da ocorrência de tal ocupação é a frustração do não

cumprimento da função social de determinada propriedade. De acordo com o entendimento de Uadi Lammêgo (2012), ao mencionarmos o termo função social não devemos ditar de forma ampla e sem impacto, mas devemos tratar de tal expressão como uma garantidora de ordem social e até mesmo econômica, uma vez que o intuito é cumprir e alcançar o sentimento da “justiça constitucional”.

Nesse contexto, faz-se necessário o debate acerca desta função social que a usucapião busca. Porém, é importante ressaltar que a aplicação da função social não deve se restringir apenas à propriedade de domínio privado, mas também a bens públicos, tendo em vista que nenhuma norma faz distinção no sentido de que bens privados devem cumprir a função social e os bens estatais não possuem obrigação de atender aos anseios da população. Ou seja, o estado deve não apenas cumprir o atendimento do interesse público sobre o particular, mas também deve expandir tal entendimento e atender o interesse social.

## **2 BENS PÚBLICOS**

O artigo 98 do Código Civil apresenta o conceito de bens públicos, mostrando que “são públicos os bens de domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja a qual for à pessoa que pertencerem”. Logo, entende-se que os bens públicos podem pertencer a qualquer pessoa, seja ela em âmbito de direito público, tanto na administração direta, quanto na indireta.

Seguindo-se ainda a apresentação do referido Código, o artigo 99 elenca três categorias de bens públicos: bens de uso comum, bens de uso especial e por fim o objeto do presente trabalho, os bens dominicais.

### **2.1 BENS DE USO COMUM**

Com a finalidade de serem utilizados de forma ampla por indivíduos de toda a sociedade de forma igual, os bens de uso comum geralmente são dispostos à população de forma gratuita. Contudo, não existe óbice na exigência de contraprestação por parte da Administração Pública, bem como não há nenhum tipo

de restrição/impedimento para que tais bens possam ser utilizados por parte do poder público, a menos que vá contra o princípio da Supremacia do interesse público. Ainda nesse contexto, nos deparamos com o entendimento de Carvalho Filho (2017, p. 1187) ao afirmar que “Nessa categoria de bens não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto no Direito; aqui o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade”.

## **2.2 BENS DE USO ESPECIAL**

Estes bens estão previstos no inciso II do mesmo artigo 99 do Código Civil. Entende-se por bens de uso especial, aqueles que possuem destinação a serviços públicos de forma geral, ou seja, é uma das formas que a Administração utiliza para dar conclusão a suas finalidades, como por exemplo: escolas públicas, hospitais, quartéis, entre outros imóveis em que estão situadas as repartições públicas.

Diferente dos bens de uso comum, os indivíduos devem se sujeitar às regras impostas pela Administração e até mesmo à obrigação de pagar pelo uso de tal espaço. É importante ressaltar que o bem de uso especial pode ser também de uso especial privativo, que seria basicamente o direito que a Administração Pública concede a determinadas pessoas, para utilizar tal bem público.

## **2.3 BENS DOMINICAIS**

Os bens dominicais são bens disponíveis, podendo ser alienados sob as condições impostas por lei. Além disso, pode-se afirmar que são bens que integram o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito real ou obrigacional de cada uma dessas entidades, sem possuir destinação específica (FARIAS; ROSENVALD, 2015).

Diante do contexto apresentado, Antunes cita Rocha ao defender que os bens dominicais também devem perseguir a função social:

Para Rocha a distinção entre bens dominicais e particulares ocorre basicamente no critério da titularidade, que, no caso dos bens dominicais, é o Poder Público. Estes bens, para o autor, não estão

destinados a atender a qualquer fim comum ou específico público que os imunize da incidência do princípio da função social contido na Constituição. (ROCHA, 2005, p. 146 apud ANTUNES, 2017, p. 114).

Bens que são classificados como dominicais podem modificar a sua destinação, tornando-se bens de uso especial ou de uso comum do povo.

Logicamente, caso a sua utilização seja com o intuito de ter uma finalidade pública, bem como, pode ocorrer de forma contrária, caso não seja mais útil determinado espaço público, este pode perder sua afetação de uso comum.

Ainda tratando do tema bens públicos, os autores Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2015) consideram que a impossibilidade da usucapião de bens públicos é um entendimento equivocado, haja vista que ofende diretamente a função social da posse, bem como o princípio da proporcionalidade. Destarte, algo importante a ser discutido ao falarmos sobre bens públicos é basicamente a diferenciação de bens formalmente públicos para os bens materialmente públicos. Ainda nesse contexto, os mesmos autores afirmam que:

Os bens públicos poderiam ser divididos em formalmente e materialmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social. (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p.342).

Considerando-se o exposto, a usucapião sobre os bens públicos desafetados, é tratada como uma das formas de se garantir a sua função social, haja vista que o legislador, ao citar a imprescritibilidade, referiu-se basicamente aos bens materialmente públicos. Ou seja, tal distinção nesse torna-se essencial, pois teve como objetivo preservar a unidade, bem como a força normativa da Constituição Federal.

### **3 DA (IM)POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS**

A Constituição Federal, em seus artigos 183 parágrafo 3º e 191 parágrafo único,

estabelece a imprescritibilidade dos imóveis públicos. O Código Civil, por sua vez, traz, em seu artigo 102, a impossibilidade de usucapião de bens públicos de forma mais ampla, não se restringindo a bens imóveis.

De forma majoritária, a doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que a imprescritibilidade é característica inerente a todos os bens públicos, não importando a sua natureza, se móveis ou imóveis; dominicais ou especiais. Nesse sentido é a Súmula 340 (STF, 1963), que, apesar de antiga e de referir-se ao Código Civil de 1916, ainda continua com alto caráter persuasivo no âmbito judicial e doutrinário brasileiro. José dos Santos Carvalho Filho mostra-se simpatizante desse entendimento “[...] O STF, em sua Súmula 340, assentou: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. A matéria, pois, está sedimentada” (CARVALHO FILHO, 2020, p.2051).

Todavia, a análise de tal possibilidade deve ir além da mera interpretação gramatical de normas positivadas e da sustentação em súmula cuja edição está prestes a completar sessenta anos. Os dispositivos constitucionais merecem interpretação que equilibre os princípios esculpados no texto maior, que é um todo unitário, e considere os avanços sociais atinentes à matéria. Branco e Mendes assim lecionam, ao tratar do princípio da unidade da Constituição:

Vale, aqui, o magistério de Eros Grau, que insiste em que “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”, acrescentando que “a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o que bastaria ao intérprete ser alfabetizado”. Esse princípio concita o intérprete a encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário. (BRANCO; MENDES. 2018, p. 139)

Nesse contexto, três direitos, constitucionalmente previstos, podem relativizar a regra da imprescritibilidade dos bens públicos dominicais, quais sejam: a função social da propriedade, o direito à moradia e os valores sociais do trabalho.

### **3.1 A função social da propriedade *versus* a imprescritibilidade absoluta**

O princípio da função social da propriedade vem disposto no artigo 5º, inciso XXIII da

Constituição Federal. Além dessa passagem, a Lei maior trata da funcionalização da propriedade nas disposições sobre a ordem econômica nacional (artigo 170, III), a política urbana (artigo 182, §2º) e a política fundiária e reforma agrária (artigos 184, 185 parágrafo único e 186). Em virtude desse princípio, o mero título de domínio de um bem não é mais o bastante, fazendo-se necessário que esse título seja acompanhado de algum atributo, tal como produtividade, coletividade, dinâmica, ambiente social e moradia (ROCHA, 2020).

Percebe-se, logo, que a função social visa a limitar o poder do proprietário, seja público ou privado, o qual, ao exercer o seu direito sobre o bem, deve respeitar o bem-estar coletivo. Conforme Rocha (2020), a função social não implica apenas dar um fim produtivo à propriedade inativa, mas também elevar à produtividade daquelas que produzem pouco ou poderiam produzir mais.

Por outro lado, como já mencionado neste trabalho, o ordenamento jurídico brasileiro veda, expressamente, a aquisição de bens públicos por usucapião, mesmo que estes sejam apenas formalmente públicos, não cumprindo, pois, sua função social. Tal impedimento sugere uma ideia de imprescritibilidade absoluta dos bens pertencentes ao Estado, indo de encontro à necessária funcionalização da propriedade.

Todavia, a propriedade, pública ou privada, como direito fundamental que é, não pode ser tratada como direito absoluto. Aliás, a doutrina majoritária brasileira inadmite a existência de um direito fundamental absoluto. Para Branco e Mendes (2018), já é voz corrente na família do Direito admitir que os direitos fundamentais podem sofrer limitações quando em choque com outros valores constitucionais, inclusive outros direitos fundamentais, o que confirma não serem absolutos.

Nesse mesmo sentido se posicionou o Supremo Tribunal Federal em 2002, quando em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a intervenção do Estado na propriedade privada:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (art. 5º, XXIII, CF20), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os

limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição Federal: o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (STF, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2113).

É evidente que, no supramencionado julgado, a função social é característica a ser observada tanto nos bens particulares, como nos bens públicos, tendo em vista que o direito a propriedade não é revestido pelo caráter absoluto. (NAVES, 2018)

Há, porém, autores que sustentam a posição minoritária de não existir função social para a propriedade pública, tendo em vista que o regime jurídico aplicado ao

Estado é diferente do aplicado aos particulares, já havendo diversas limitações na forma de gestão dos bens públicos, no intuito de alcançar o interesse da coletividade (ABE, 2008). No entanto, a corrente majoritária leciona que existe a função social da propriedade pública, pois é princípio constitucional incidente sobre qualquer relação jurídica, seja pública ou privada. (ROCHA, 2020)

### **3.2 O direito à moradia e a (im)possibilidade de usucapião de bens dominicais**

Conforme notícia publicada no site Correio Braziliense, em 03 de maio de 2018, cerca de 33 milhões de brasileiros não têm onde morar<sup>4</sup>. Tal constatação mostra-se relevante quando colocados em contraste o direito à moradia e imprescritibilidade dos bens dominicais.

O artigo 6º da Constituição Federal elenca os direitos sociais, entre eles encontra-se o direito à moradia. Os direitos sociais são classificados como de segunda dimensão e, como tal, exigem comportamento positivo do Estado na busca pela concretização de uma isonomia substancial e social (LENZA, 2020).

Nesse sentido, como forma de efetivar, de maneira mais ampla, o direito à moradia, imóveis públicos inutilizados e descumpridores da função social poderiam submeter-se à prescritibilidade aquisitiva. Todavia, a taxatividade do ordenamento jurídico e da maioria da doutrina em negar a usucapião sobre bens dominicais inadmite esse tipo de aquisição de bens públicos. Posição majoritária, mas que não é imune a críticas. É o que se observa nas palavras de Bolwerk e Ribeiro:

[...] Ora, o que justifica essa proteção patrimonial absoluta a incidir, inclusive, sobre bens que não se prestam, direta ou indiretamente, a nenhuma funcionalidade? O óbice, que encontra forte respaldo constitucional, nada mais é do que uma visão imperialista de gestão e de governo, calcada numa ideia irrestrita de propriedade pública intocável. Esta restrição do Estado, calcada em sua autoridade, mais se aproxima do abuso de poder do que de proteção e resguardo dos bens públicos. Sem qualquer cerimônia, abusa do gozo do direito de ser proprietário, alegando norma constitucional impeditiva. (2017, p.11)

Certo é que o direito à propriedade não se confunde com o direito à moradia (MORAES, 2018). Todavia, se a função social da propriedade fosse efetivamente

<sup>4</sup> <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/03/interna-brasil,678056/deficit-de-moradias-no-brasil-chega-a-6-3-milhoes-sp-tem-a-maior-defa.shtml>

imposta aos imóveis públicos, pelo menos direitos mínimos seriam assegurados a quem habita terra pública, como as indenizações pelas benfeitorias realizadas nos imóveis. Todavia, não é o que a doutrina e a jurisprudência majoritária têm adotado. Nesse sentido Carvalho Filho:

A ocupação ilegítima em área do domínio público, ainda que por longo período, permite que o Estado formule a respectiva pretensão reintegratória, sendo incabível a alegação de omissão administrativa. Por outro lado, não são indenizáveis acessões e benfeitorias realizadas sem prévia notificação ao Poder Público. (2020, p.2051)

No entanto, seguir regras cegamente pode trazer imensos prejuízos para a sociedade. Em alguns casos excepcionais, as regras podem ser superadas (PADILHA, 2020). Assim sendo, é possível elencar o direito à moradia como um fator de superabilidade da regra da imprescritibilidade de bens públicos e, sobretudo, da regra de não haver indenização pelas benfeitorias, ainda que estas sejam necessárias.

### **3.3 Os valores sociais do trabalho e a usucapião especial rural de imóvel público**

Os valores sociais do trabalho estão dispostos na Constituição Federal como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, IV). Além dessa passagem, a Lei Maior também trata desse princípio no título destinado à ordem econômica e financeira (artigo 170).

Como um dos corolários desse fundamento está a usucapião especial rural prevista no artigo 191 da Lei Maior. Denominada também de usucapião pró-labore, exige, dentre outros, o requisito específico do cultivo da terra com o trabalho do possuidor. Tal modalidade não se faz satisfeita com a simples posse, pois objetiva a fixação do homem no campo, com uso produtivo do imóvel, devendo o possuidor morar e trabalhar, fazendo jus à propriedade por frutificar a terra com o seu suor, tendo nela a sua morada e a da sua família (GONÇALVES, 2019).

Vê-se, pois, com essa espécie de usucapião, que a finalidade da Constituição Federal é prestigiar o trabalho humano. Todavia, o parágrafo único do artigo 191 é taxativo em vedar a usucapião sobre imóveis públicos, enfraquecendo, mais uma vez, o princípio da função social da propriedade e, especialmente nesse caso, os valores sociais do trabalho. Di Pietro não deixa tal realidade passar despercebida:

A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade. (2019, p. 1522-1523)

Apesar dos valores sociais do trabalho serem mais um argumento a embasar uma possível usucapião de bens públicos dominicais, há pesquisas que indicam existir, até então, baixo grau de normatividade neste fundamento, tendo em vista não ser ele utilizado com muita frequência nas razões de decidir da Suprema Corte brasileira. É o raciocínio de Sena:

Por pertinente, registre-se que, na pesquisa realizada diretamente no site do Supremo Tribunal Federal, constataram-se poucos casos em que o valor social do trabalho fora utilizado nas razões de decidir da Corte Suprema, o que reforça a necessidade da ampliação de pesquisas científicas acerca do conteúdo jurídico e da normatividade do referido princípio constitucional. (2018, p.172)

No entanto, os valores sociais do trabalho não podem ser vistos como mera peça

decorativa do texto constitucional, pois possuem conteúdo jurídico oponível tanto aos particulares, como ao Estado (SENA, 2018, p.53).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa, constatou-se que a usucapião de bens públicos é motivo para grande discussão doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista o possível conflito entre a imprescritibilidade dos bens públicos e a função social da propriedade. Por essa razão, percebeu-se a importância de estudar sobre a (im)possibilidade de usucapir os bens pertencentes ao Poder Público.

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral investigar se é possível usucapir bens públicos dominicais embasando-se na função social da propriedade, no direito à moradia e nos valores sociais do trabalho. Constata-se que o objetivo geral foi atendido, porque analisou, efetivamente, as posições favoráveis e contrárias a tal possibilidade.

Na análise da possibilidade de usucapir bens dominicais frente à função social da propriedade, foi realizado o contraste entre este princípio e a característica da imprescritibilidade dos bens públicos. De forma expressa na Constituição e nas leis, bem como nas lições da doutrina majoritária, a imprescritibilidade dos bens públicos ganha contornos absolutos, o que desconsidera a função social da propriedade e sugere exacerbado e exclusivo privilégio estatal.

O direito à moradia foi também utilizado como motivo de relativização da imprescritibilidade dos bens públicos, especialmente os dominicais. A análise feita na pesquisa demonstrou a importância do direito social à moradia e a incapacidade, ainda atual, de o Estado proporcioná-lo de forma digna e efetiva. A possibilidade de usucapir bens públicos, ou de pelo menos garantir o legítimo direito de posse ao ocupante de terras do Estado, sem dúvidas, diminuiria o número de pessoas que não possuem moradia e das que moram em instalações inadequadas.

Foram analisados, por fim, os valores sociais do trabalho e a possibilidade de usucapião, sobretudo a especial rural, de imóveis dominicais. Apesar da ainda baixa normatividade dos valores sociais do trabalho, é dever do Estado prestigiar o labor humano, tornando-se incoerente a vedação absoluta de usucapir bens públicos.

A resolução do problema de pesquisa, consubstanciado na possibilidade de usucapir ou não bens públicos dominicais, mostrou que, apesar dos vastos e robustos argumentos favoráveis à usucapião de bens do Estado, o ordenamento jurídico ainda veda expressa e taxativamente tal forma de aquisição de bens públicos. A jurisprudência dos tribunais de superposição (súmula 340 do STF e 619 do STJ) também segue esse caminho, convergindo com o pensamento majoritário da doutrina. Tudo isso ressalta a urgente necessidade de evolução das normas pátrias e do posicionamento jurisprudencial, especialmente da Constituição Federal e da Suprema Corte, a fim de que seja possível usucapir os bens públicos dominicais, relativizando a sua, hoje absoluta, imprescritibilidade.

As técnicas de pesquisas jurisprudenciais, legais e bibliográficas mostraram-se satisfatórias, tendo em vista que os principais aspectos, tanto do instituto da usucapião como dos bens públicos, são desenvolvidos nessas fontes. Todavia, uma pesquisa de campo sobre os impactos da falta de moradia ou da moradia inadequada poderia demonstrar, com ainda mais efetividade, os benefícios de possibilitar a usucapião de terras públicas, o que não foi possível desenvolver no presente trabalho, devido à limitação temporal e geográfica.

Por fim, recomenda-se que as futuras pesquisas sobre o tema adentrem, com maior profundidade, na possibilidade de usucapir bens públicos como fator apto a proporcionar moradia e vida dignas a pessoas que, até então, não gozam desses direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11  
– jan./jun. 2008

ANTUNES, Marcello Rennó de Siqueira. **O Regime Constitucional da Propriedade Pública Dominical Federal e a Moradia Social, 2017**. Disponível em:

<file:///F:/Marcello%20Renn%C3%B3%20de%20Siqueira%20Antunes.pdf>.  
Acesso em 30 de abril de 2022.

AUGUSTO, Otávio. **33 milhões de brasileiros não têm onde morar, aponta levantamento da ONU.** Correio Braziliense. 2018. Disponível em:

<<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/03/interna-brasil,678056/deficit-de-moradias-no-brasil-chega-a-6-3-milhoes-sp-tem-a-maior-defa.shtml>> Acessado em 11 de abril de 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10. ed. Brasília. Editora UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito.** São Paulo. Manole. 2007.

BOLWERK, Aloísio Alencar; RIBEIRO, Grazielle Cristina Lopes. **Análise sobre a (im)possibilidade jurídica da usucapião de bens públicos dominicais:** breves considerações hermenêuticas in: Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva. e-ISSN: 2526-0243. Maranhão. v. 3. n. 2. p. 67 - 86. Jul/Dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o **Código Civil.**

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado nº 303.** Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/296#:~:text=Considera%2Dse%20justo%20t%C3%ADtulo%2C%20para,em%20instrumento%20p%C3%BAblico%20ou%20particular.> Acesso em: 11 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** Ação direta de inconstitucionalidade nº 2213/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça.** Súmula nº 619. Corte Especial. Data de Julgamento: 24 out. 2018. DJe de 30 out. 2018b. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub). Acesso em: 11 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_, **Supremo Tribunal Federal.** Súmula nº 340. Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 149.

BULOS, UadiLammêgo. **Constituição Federal Anotada**, 10. ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas. 2020.

\_\_\_\_\_. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas. 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019.

FARIAS, Cristiano de, ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**, v. 4. 11. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. v. 5. 14. Ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 14. Ed. – Saraiva Jur. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. Pedro Lenza. – Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. Guilherme Peña de Moraes. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

NAVES, Gustavo Augusto Irias. **Da possibilidade da usucapião dos bens dominicais e dos bens pertencentes às sociedades de economia mista: um superdimensionamento e valorização da função social da propriedade**, Uberlândia: UFU. 2018.

NIKLAS, Jan. **Brasil teve 4,31 conflitos por terra por dia em 2020, diz relatório**, 2021. O globo. Disponível em: <[PADILHA, Rodrigo. \*\*Direito Constitucional\*\*. Rodrigo Padilha. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.](https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/brasil-teve-431-conflitos-por-terra-por-dia-em-2020-diz-relatorio-25039059#:~:text=Houve%201.576%20confrontos%20por%20terra,Pastoral%20da%20Terra%20(CPT).> Acessado em: 10 de abril de 2022.</p></div><div data-bbox=)

REIS, J. E. A. **A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos**. In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

ROCHA, Cristian Alberto Gazoli. **A função social da propriedade pública** – Marília. Unimar, 2020.

SENA, M. E. S.. **A força normativa do valor social do trabalho**. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: Volume único. 10. ed. São Paulo: MÉTODO. 2020.

\_\_\_\_\_, Flávio. **Direito das Coisas**. - v. 4. 7. ed. São Paulo. Método, 2015.