



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A RELATIVIZAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL PARA PERMITIR A
USUCAPÍÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

Paola Borges Mello de Souza

Rio de Janeiro
2024

PAOLA BORGES MELLO DE SOUZA

A RELATIVIZAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL PARA PERMITIR A
USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C.F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Ubirajara da Fonseca Neto

Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2024

A RELATIVIZAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL, PARA PERMITIR A USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

Paola Borges Mello de Souza

Graduada pelo Centro Universitário de Valença (UNIFAA). Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá. Advogada.

Resumo – o presente trabalho tem por objetivo o estudo da propriedade particular e pública vinculada ao cumprimento de sua função social como garantia do mínimo existencial. Traz o conceito de função social na propriedade privada e nos bens públicos, bem como suas espécies. Apresenta a viabilidade da usucapião de bens públicos dominicais que não apresentam nenhuma finalidade pública específica, como um instrumento para que o Estado cumpra a sua função social, amparado pelo princípio da função social e o direito à moradia.

Palavras-chave – Direito civil. Função social da propriedade. Usucapião de bem público.

Sumário – Introdução. 1. Função social da propriedade como garantia do mínimo existencial. 2. Função social dos bem públicos. 3. Da possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a viabilidade da usucapião de bens públicos, em consonância com os princípios constitucionais que preconizam a função social da propriedade e asseguram o direito à habitação digna para todos os cidadãos.

O objetivo central deste trabalho consiste em apresentar uma análise abrangente dos argumentos que respaldam a possibilidade da usucapião de bens públicos, ancorando-se no princípio da função social da propriedade.

Cabe salientar que, a Constituição Federal expressamente veda a aquisição de propriedade por usucapião de bens públicos, e existem numerosas decisões dos tribunais superiores que não reconhecem a prescrição aquisitiva desses imóveis. No entanto, este estudo sustenta a necessidade de uma exploração mais aprofundada da matéria. Isso ocorre porque o debate em torno desse tema tem ganhado adeptos na doutrina jurídica, os quais defendem a possibilidade da usucapião de bens públicos e apresentam argumentos sólidos em prol dessa perspectiva.

Assim, este trabalho busca lançar luz sobre essa discussão, fornecendo uma análise crítica dos fundamentos que respaldam a tese da usucapião de bens públicos, contribuindo para a reflexão e o aprimoramento do entendimento jurídico acerca desse assunto relevante. Apesar

da vedação em reconhecer a usucapião de bens públicos, a constituição reconhece uma limitação ao direito de propriedade, através da função social, de que todos os bens estão sujeitos.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando o princípio da função social da propriedade, princípio expresso na Constituição de 1988 que limita o direito à propriedade a sua funcionalização.

Ainda no primeiro capítulo, será apresentado como se dá a função social da propriedade e como se relaciona com o direito fundamental à moradia.

Segue-se ponderando no segundo capítulo como se opera a função social nos bens de propriedade pública, definindo o que são bens públicos e os classificando.

O terceiro capítulo procura explicitar a possibilidade do uso do instituto da usucapião de bens públicos dominicais que não estiverem atendendo sua função social, tendo em vista que uma das maneiras de dar utilidade à propriedade é ocupando-a, seja para fins habitacionais ou para o exercício de atividades produtivas. Portanto, todos os imóveis, sejam de propriedade pública ou privada, devem atender ao princípio da função social da propriedade.

Para isso, será necessária uma análise ponderada dos princípios e dos preceitos jurídicos, tendo em vista o entendimento do tribunal superior.

O trabalho de pesquisa será realizado pelo método indutivo, envolve a observação de padrões ou regularidades nos dados para formular teorias ou generalizações mais amplas.

Para alcançar esse propósito, a abordagem adotada será qualitativa, pois o pesquisador pretende utilizar fontes bibliográficas pertinentes à temática em questão. Essas fontes foram analisadas e catalogadas durante a fase exploratória da pesquisa, abrangendo legislação, literatura acadêmica e jurisprudência. Essa análise servirá de base sólida para sustentar a tese defendida ao longo do estudo.

1. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL cada capítulo deve ter 3 laudas completas, no mínimo. O trabalho precisa ter 16 laudas completas.

O Código Civil de 1916¹ teve forte influência do individualismo, que era típico do Século XIX, e, portanto, não havia nenhuma referência a respeito da função social da propriedade.

¹ BRASIL. Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 11 jun. 2024.

A partir da Constituição de 1967², a expressão “função social” passou a ser adotada. Tendo a Constituição de 1988³ adotado de forma expressa a função social como uma limitação a iniciativa privada e a propriedade.

Em seu texto, a Lei Maior traz entre seus direitos fundamentais, a garantia ao direito a propriedade a todos, sem distinção de qualquer natureza. Estabelece ainda que a propriedade atenderá a sua função social (Art. 5º, XXIII, CRBF)⁴.

A norma constitucional ainda prevê no art. 170, “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III – função social da propriedade”⁵

Tradicionalmente o direito à propriedade era visto como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Porém, com a evolução do conceito, a propriedade deixou sua concepção individualista, típica do capitalismo, dando espaço para um conceito socializante.

A socialidade, segundo Maria Helena Diniz⁶, é um dos três princípios basilares do Código Civil de 2002, sendo os outros dois o princípio da eticidade e da operatividade.

À medida que o indivíduo se reconectou com suas comunidades, se integrando ao meio social, a socialidade foi substituindo o individualismo, o que é da própria natureza humana, uma vez que o homem é um ser social.

Assim, a propriedade perde, de certa maneira, seu caráter individual, para cumprir uma determinada função, qual seja o interesse coletivo.

A função da propriedade se tornou social quando o legislador entendeu que esse direito não deveria ser protegido apenas para a satisfação do seu titular. Não se trata portando de um sacrifício à propriedade privada, mas uma garantia de sua manutenção pacífica. A propriedade continua exclusiva e transmissível livremente⁷.

É importante ressaltar que a função social não se confunde com as limitações impostas ao proprietário como as relativas ao direito de vizinhança, sendo essas limitações externos ao

² BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 jun. 2024.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **Função social e solidária da posse**. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

⁷ *Ibid.*

direito de propriedade, que se vinculam apenas a atividade do proprietário. Já a função social está ligada a própria estrutura do direito à propriedade.

A CRFB de 1988 estabelece diretrizes para a configuração do que venha a ser função social da propriedade, estabelecendo no art. 182, §2º que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor⁸.”

Já no caso da propriedade rural, fixa como critérios para a função social: o aproveitamento racional e adequado do solo, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, preservação do meio ambiente, e a observância das disposições que regulam as relações de trabalho - art. 186⁹. O Código Civil complementa no art. 1.228, § 1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna e as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas¹⁰.

O princípio constitucional da função social de propriedade e da justiça são norteadores da ordem econômica, e visam atender aos interesses sociais limitando o arbítrio do proprietário e do possuidor, para que dentro da coletividade se tenha condições para atingir o equilíbrio econômico, ambiental, existencial, amparando o fraco contra o forte.

O indivíduo tem liberdade para usar o que é seu, mas deve observar e acatar as restrições legais, para assim evitar o uso abusivo de bens e atendendo à sua função socioeconômica de sua propriedade.

Além de estabelecer diretrizes para a configuração da função social, a CRFB oferece mecanismos para a efetivação da função social da propriedade¹¹, tais como a progressividade do IPTU e a desapropriação.

Segundo Barbara Almeida Araujo¹², a função social da propriedade possui exigências não previstas expressamente no texto constitucional, tais como o direito à moradia, a proteção ao consumo e o direito a saúde. A função social da propriedade está ligada ao princípio do

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

¹¹ ARAUJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2010. p. 42.

¹² *Ibid.*, p. 43.

respeito e proteção à dignidade da pessoa humana, dando proteção legal ao possuidor para que se efetive a justiça social e para que se garanta o mínimo existencial.

O mínimo existencial pode ser compreendido a partir dos preceitos que a própria Constituição Federal estabelece como direitos fundamentais, como, por exemplo, a moradia, que se encontra vinculada diretamente a propriedade e a posse.

O direito a moradia é tido como um direito social, podendo ser considerado um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito brasileiro, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana.

Assim, a propriedade constitucional passa a ter como fundamento a tutela da dignidade da pessoa humana¹³, não sendo mais possível falar em propriedade sem que haja funcionalidade social, sob pena de ser o princípio da supremacia da Constituição.

Deste modo, a função social não deve ser estudada como um elemento limitador externo ao direito de propriedade, mas sim, como elemento apto a transformar a estrutura do domínio.

Com relação ao direito a moradia, a função social da propriedade se mostra indispensável, tendo em vista que o proprietário se ve compelido a direcionar o exercício o seu direito de propriedade aos fins sociais de toda sociedade.

A função social da propriedade afeta indubitavelmente a posse, daí a conexão entre função social da propriedade e função social da posse¹⁴.

A posse e a propriedade de bens urbanos ou rurais, precisam ser harmônicas, de modo que esses bens sejam economicamente uteis e produtivos de acordo com desenvolvimento econômico. Não importa apenas que o bem seja produtivo, mas é necessário que esse bem, objeto de posse ou de propriedade atenda os interesses de seu possuidor ou de seu proprietário.

Logo, a função social da propriedade e da posse visa uma existência digna e a dignidade é o núcleo da existência humana, valor inato, imaterial, essencial, de máxima grandeza da pessoa¹⁵.

¹³ ARAUJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2010. p. 44.

¹⁴ DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **Função social e solidária da posse**. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

¹⁵ ALMEIDA NETO, A. de. Dano existencial: a tutela da dignidade da pessoa humana. **Jusbrasil**, São Paulo, 01 nov.2017. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dano-existencial-a-tutela-da-dignidade-da-pessoa-humana/516632109>. Acesso em: 20 mar. 2024.

2. FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS

Indaga-se, se os proprietário privados podem vir a ter sua propriedade afetada, por sua não funcionalização, por que a propriedade da Administração Pública não é afetada quando deixa de cumprir o mesmo mandamento constitucional?

As expressões interesse social e interesse público apesar de comumente utilizadas como sinônimos, podem apresentar conteúdo variado.

Enquanto interesse social em sentido amplo nos traz a ideia de que é o interesse da maioria da sociedade civil, interesse que reflete no que a sociedade entende por bem comum, uma tutela de valores e bens mais elevados, bens estes que a sociedade escolheu de forma espontânea como sendo os mais relevantes¹⁶.

Já o interesse público, invoca a presença do Estado em um primeiro plano, é como se ao Estado coubesse não apenas estabelecer as regras que devem ser seguidas em prol do interesse público, mas também definir o próprio conteúdo desse interesse de forma soberana e final.¹⁷

Patricia Baptista¹⁸, em seu trabalho diz que a respeito das acepções função social e função de interesse público, várias leituras parecem possíveis. Sendo possível uma percepção mais restritiva, onde levando em consideração a topografia constitucional, onde a função social se encontra no capítulo de direitos e garantias fundamentais, poderia se concluir que a função social estaria direcionada apenas à propriedade privada. Entretanto, há quem busque compreensão na ideia de que a função social seja compatível com as particularidades da propriedade pública.

Nesse sentido, ela ainda traz a tese do Professor Floriano de Azevedo Marques Neto¹⁹, que diz que, tanto a propriedade privada quanto a pública têm a responsabilidade de cumprir sua função social. No entanto, há uma diferença crucial na maneira como essa função é aplicada. Enquanto nos bens privados, a função social funciona como uma restrição ou limite às ações dos proprietários, na propriedade pública, ela é o próprio motivo de existência desses bens. Para ele, a função social da propriedade pública pode e deve realizar-se pelo aproveitamento de todas

¹⁶ REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. **Publica Direito**, São Paulo, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹⁷ REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. **Publica Direito**, São Paulo, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em 20 mar. 2024.

¹⁸ BAPTISTA, Patrícia. A funcionalização da propriedade pública. **Revista da Faculdade de Direito UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 246-271 jun.2017.

¹⁹ *Ibid.*

as utilidades conciliáveis que possam ser suportadas pelo bem, de modo a promover o seu aproveitamento econômico eficiente.

Ocorre que limitações de ordem administrativa ao direito de propriedade sempre existiram e a função social não constitui uma mera limitação ao direito de propriedade. Considera-la como sendo mero limitador, nega a própria força normativa da constituição²⁰.

Negar efetividade ao princípio constitucional transforma a função social em uma mera “declaração de intenções”²¹.

Ao estabelecer a função social como instrumento que busca pelo equilíbrio das relações sociais e econômicas de forma a harmonizar os interesses individuais e coletivos, restringindo o individualismo e abrindo espaço para a socialidade, foi necessário que o ordenamento jurídico de adequasse para receber e solucionar os conflitos entre a propriedade desfuncionalizada e a posse funcionalizada.

Para Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber²², se determinada propriedade não cumpre sua função social, perde o seu título justificativo:

[...] a função social é noção que surge exatamente na busca de uma legitimidade da propriedade privada, não seria excessivo afirmar que, em sua ausência, seja retirada a tutela jurídica dominical, em situações concretas de conflito, para privilegiar a utilização do bem que, mesmo desprovida do título de propriedade- de, condiciona-se e atende ao interesse social”²³

Assim, a ausência de atuação da função social, faz, portanto, com que falte razão da garantia e do reconhecimento do direito de propriedade.

Quando um proprietário privado não atende a função social de sua propriedade, e um terceiro que exerce posse sobre determinado bem o funcionaliza, ou seja, dá a ele função social, o utilizando para atender necessidades mínimas como o direito fundamental a moradia. O ordenamento jurídico brasileiro reconhece o seu direito a usucapião, atendendo ao comando constitucional de que a propriedade deve ser funcionalizada.

Contudo, a solução se limita ao direito privado, pois quando em sede de direito público a possibilidade de usucapião de bens públicos encontra alguns entraves.

²⁰ REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. **Publica Direito**, São Paulo, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em 20 mar. 2024.

²¹ *Ibid.*

²² TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional. **Direito, Estado e Sociedade. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas – PUC-Rio**. Rio de Janeiro, n. 17, p. 41-57, ago.-dez./2000.

²³ *Ibid.*

Grande parte da doutrina e da jurisprudência defendem que a usucapião de bem público não seria possível, sob a justificativa da existência de vedação expressa no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

Entretanto, outra parte da doutrina sustenta a possibilidade de usucapião de bens públicos.

A doutrina que defende a possibilidade da usucapião²⁴, sustenta que a Constituição de 1988 estabeleceu de forma expressa a função social como uma limitação a iniciativa privada e a propriedade.

A propriedade pública, assim como a propriedade privada deve ter função social.

O Estado não é um fim em si mesmo, e não pode ter outros objetivos que não garantir o bem-estar da coletividade nacional. Assim, é natural pensar-se que a finalidade pública do agir estatal engloba a utilização da propriedade pública subordinada a interesses sociais²⁵.

A doutrina assume a eficácia da função social da propriedade sobre os bens públicos, mas nota-se que diversas normas jurídicas na prática retiram qualquer efetividade do princípio constitucional. Submetendo a propriedade pública ao modelo tradicional de propriedade.

Os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público²⁶. Nos termos do art. 99 do Código Civil, os bens públicos se classificam em: bens de uso comum do povo; bens de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso especial ainda são classificados como patrimoniais indisponíveis, enquanto os dominicais, patrimoniais disponíveis. O que demonstra a natureza alienável dos bens dominicais e a inalienabilidade dos demais.

Ressaltasse que a discussão sobre a possibilidade de usucapião de bem público se restringe aos bens dominicais, aqueles de natureza alienável e classificados como bens patrimoniais disponíveis.

Exige-se a esses bens o atendimento integral ao princípio da função social da propriedade, visto que ele não possui interesse público específico.

Quantos aos bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, não discussão doutrinária ou jurisprudencial, visto que são bens patrimoniais indisponíveis, de natureza

²⁴ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009, p. 204.

²⁵ REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. **Publica Direito**, São Paulo, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em 20 mar. 2024.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

inalienável, além disso, são bens afetados a uma destinação pública, o que demonstra a sua funcionalização.

3. DA POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

A constituição Federal de 1988 impede a possibilidade da usucapião dos bens públicos, conforme dispõe o artigo 183, §3º e o artigo 191, parágrafo único²⁷. Da mesma forma, o artigo 102 do código civil²⁸ veda o instituto.

Entretanto, parte da doutrina ao longo do tempo vem dando uma nova interpretação aos dispositivos legais, defendendo a possibilidade da usucapião de bens públicos, quando se tratar de bens dominicais, para que de forma efetiva cumpra sua função social.

Para Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald²⁹ os bens públicos se dividem em bens formalmente públicos e materialmente públicos.

Os bens formalmente públicos e materialmente públicos, não poderia ser usucapidos, tendo em vista que são dotados de alguma função social, são bens públicos de uso comum do povo ou de uso especial e estão afetados, servindo a uma finalidade pública, cumprindo, portanto, a sua função social.

Já os bens que são apenas formalmente públicos, seria aqueles que registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, mas sem qualquer forma de ocupação, seja para ocupação ou para o exercício de uma atividade produtiva, relacionam-se com a definição de bens dominicais, e, portanto, estes seriam usucapíveis.

O bem público dominical, conforme estabelecido no artigo 99, inciso III do Código Civil³⁰, caracteriza-se como um bem que atualmente não está servindo a nenhum propósito de interesse público.

²⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

²⁸ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

²⁹ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009, p. 267.

³⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

Logo, o bem público dominical deixa de materialmente público, pois não atende nenhuma necessidade coletiva, sendo considerado bem público apenas porque integra formalmente o patrimônio estatal.

E é justamente sobre os bens públicos dominicais desafetados que surge a discussão sobre uma exceção à regra da imprescritibilidade, possibilitando a aquisição originária desses bens por meio da usucapião. Isso representa uma flexibilização da concepção tradicional que considera os bens públicos como imprescritíveis.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destaca que os bens dominicais compõem o patrimônio público disponível e observa que:

está superada a tese que atribui aos bens dominicais uma função puramente patrimonial ou financeira. Essa função permanece e pode até constituir importante fonte de recursos para o erário público. No entanto, não há dúvida de que aos bens dominicais pode e deve ser dada finalidade pública, seja para aplicação do princípio da função social da propriedade, seja para observância do princípio da função social da cidade³¹.

A doutrina ainda defende que a impossibilidade absoluta da usucapião sobre bens públicos é equivocada, pois ofende o princípio constitucional da função social, bem como o próprio princípio da proporcionalidade, sendo a usucapião um verdadeiro instrumento para que o Estado cumpra a sua função social, amparado ao princípio da função social da moradia e o direito à moradia.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³² pondera:

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.³³

Para Silvio Luis Ferreira da Rocha³⁴, o princípio da função social da propriedade é princípio-garantia (art. 5º, XXIII) e princípio político conformador da organização econômico social do Estado (arts. 170, III, 182, § 2º e 186) e como tal fornece diretrizes de interpretação das outras normas constitucionais.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, n.6, abril/maio/junho de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em: 24 abr. 2024.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 641

³³ *Ibid.*

³⁴ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Função Social da Propriedade Pública. p. 123; apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Gestão Jurídica do Patrimônio Imobiliário do Poder Público. *In: Cadernos Fundap*. São Paulo: ano 9, n. 17, p. 60

Dessa forma, as regras constitucionais que proíbem o usucapião de bens públicos (art. 183, § 3º, e 191, parágrafo único da Constituição Federal) devem ser interpretadas e compreendidas à luz do princípio da função social da propriedade, que afeta também a propriedade pública.

Nessa linha, entende ser possível sustentar a possibilidade jurídica de os bens dominicais serem usucapidos com amparo no princípio da Função Social da Propriedade, afinal não estão afetados a um destino comum ou especial, e configuram objeto de um direito real de propriedade.

Por esses motivos, defendem uma interpretação constitucional extensiva e sistemática, devendo os artigos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único da Constituição, bem como o art. 102 do Código Civil deveriam ganhar interpretação segundo a Constituição e de acordo com o princípio da função social da propriedade, sob a ótica dos autores supracitados, separando os bens públicos em formalmente públicos e materialmente público, sendo o último capaz de ser usucapido.

Vale ressaltar que, atualmente, prevalece na jurisprudência uma interpretação distinta, como evidenciado na Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelece: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Entretanto, não parece uma situação justa, conferir ao ente estatal negligente e desidioso o direito de propriedade sobre bens públicos desafetados, os quais não servem a qualquer interesse público relevante, ignorando a realidade fática daqueles que ocupam tais espaços para moradia ou atividades laborais, em consonância com o princípio constitucional da função social.

De acordo com dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), atualmente, mais de 221.113 mil pessoas vivem em situação de rua no Brasil³⁵. Essa estatística ressalta a importância da discussão a respeito da possibilidade dos bens públicos sem destinação específica possam ser adquiridos por usucapião, especialmente quando se prioriza o direito fundamental à moradia.

É necessário que os interesses sejam ponderados, devendo prevalecer o direito à moradia sobre o interesse secundário do Estado em manter formalmente esses bens em seu

³⁵ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Perfil das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único em Jul/2023**. Brasília, DF. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2IyZTI5NTQ0NWRhZC00ODhhLWYyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 24 abr. 2024.

patrimônio, especialmente quando estão subutilizados. Essa abordagem busca efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana e promover a justiça social.

CONCLUSÃO

A incorporação da função social da propriedade no ordenamento jurídico, desde a Constituição de 1967 até a atual Constituição de 1988, demonstra a preocupação em equilibrar os interesses individuais com os interesses coletivos e a promoção da justiça social.

A função social da propriedade, tanto na esfera privada quanto na pública, não é apenas um elemento limitador externo, mas sim um instrumento apto a transformar a estrutura do domínio, buscando garantir uma existência digna para todos os cidadãos. Ao promover a harmonização entre posse e propriedade, a função social visa não apenas à produtividade econômica dos bens, mas também ao atendimento das necessidades e interesses dos indivíduos e da comunidade como um todo.

A evolução do conceito de propriedade, de uma visão estritamente individualista para uma perspectiva mais social, reflete a importância de se considerar a dignidade da pessoa humana e a justiça social na formulação e aplicação das normas jurídicas.

A garantia do mínimo existencial, especialmente no que concerne ao direito à moradia, emerge como um imperativo ético e jurídico que transcende a mera proteção de interesses individuais. Nesse contexto, a função social da propriedade surge como um instrumento essencial para promover a justiça social, equilibrando as desigualdades e assegurando condições dignas de vida para todos os membros da sociedade.

É inegável que a função social da propriedade desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na busca pela justiça distributiva. No entanto, as divergências doutrinárias e jurisprudenciais em relação à sua aplicação, especialmente no que diz respeito à propriedade pública e à possibilidade de usucapião de bens dominicais, ressaltam a importância de um debate aprofundado e da busca por soluções jurídicas coerentes e eficazes.

A possibilidade de usucapião de bens públicos, apesar das restrições constitucionais e legais, reflete a busca por soluções criativas e eficazes para enfrentar os desafios socioeconômicos deste tempo. Através desse instrumento, abre-se a oportunidade para a reutilização de espaços ociosos em prol do bem comum, especialmente para aqueles que mais necessitam. Tal posicionamento visa garantir o acesso à moradia digna, em conformidade com os princípios constitucionais.

Portanto, diante da realidade social brasileira, marcada pela falta de moradia para uma parcela significativa da população, é imperativo a adoção de uma abordagem que priorize o direito à moradia sobre interesses secundários do Estado, promovendo assim a efetivação da dignidade da pessoa humana e a justiça social. A busca por essa harmonização de interesses é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Barbara A. **A Posse dos Bens Públicos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2010.

ALMEIDA NETO, A. de. Dano existencial: a tutela da dignidade da pessoa humana. **Jusbrasil**, São Paulo, 01 nov.2017. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/dano-existencial-a-tutela-da-dignidade-da-pessoa-humana/516632109>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BAPTISTA, Patrícia. A funcionalização da propriedade pública. **Revista da Faculdade de Direito UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 246-271 jun.2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Perfil das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único em Jul/2023**. Brasília, DF. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2lyZTI5NTQtNWRhZC00ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2IiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 24 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, n.6, abril/maio/junho de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em 24 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Gestão Jurídica do Patrimônio Imobiliário do Poder Público. *In: Cadernos Fundap*. São Paulo: ano 9, n. 17, p. 60.

DINIZ, Maria Helena; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **Função social e solidária da posse**. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

REIS, João Emilio de Assis. A Função Social da Propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. **Publica Direito**, São Paulo. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em 20 mar. 2024.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional. **Direito, Estado e Sociedade. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas – PUC-Rio**. Rio de Janeiro, n. 17, p. 41-57, ago.-dez./2000.