

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR CESUL

**USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO COMO MEIO DE APLICAÇÃO DO
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

GÉSSICA CAMILA LODI RIGO

**FRANCISCO BELTRÃO – PR
2023**

GÉSSICA CAMILA LODI RIGO

**USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO COMO MEIO DE APLICAÇÃO DO
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Monografia apresentada como requisito parcial para avaliação da Disciplina de Orientação à Monografia II, do 9º período do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ensino Superior CESUL.

Orientadora: Me^a. Yasa Rochelle Santos de Araújo

**FRANCISCO BELTRÃO - PR
2023**

TERMO DE APROVAÇÃO

GÉSSICA CAMILA LODI RIGO

**USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO COMO MEIO DE APLICAÇÃO DO
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

**Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito do CESUL – Centro de Ensino Superior**

Orientadora: Prof^a. Me^a. Yasa Rochelle Santos de Araújo

Professor Me^a. Ludmilla Ludwig Aires Valenga Krindges

Professor Me. Luiz Carlos D'Agostini Junior

**FRANCISCO BELTRÃO – PR
2023**

Dedico este trabalho de conclusão de curso a meus pais, pois eles são a razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, pela dádiva da vida e por me proporcionar a sabedoria para chegar até aqui.

Agradeço imensamente a minha família, meu pai Flávio, minha mãe Maria e meu irmão Fernando, por serem além do meu alicerce o meu porto seguro, pois sem eles nada disso seria possível. Agradeço pela paciência que tiveram em todos aqueles momentos de crise em que acreditava que não seria capaz de vencer todas as etapas em que enfrentei.

Por fim e, não menos importante, agradeço também aos professores de modo geral, a quem tive a oportunidade de conhece-los e utilizar de seus ensinamentos ao longo dessa caminhada acadêmica. E, agradeço em especial, a minha professora orientadora Me^a. Yasa Rochelle Santos de Araújo, pela disponibilidade de auxílio e por me proporcionar chegar ao fim dessa trajetória com êxito.

Eu queria ter na vida simplesmente um lugar de mato verde, pra plantar e pra colher; ter uma casinha branca de varanda, um quintal e uma janela para ver o sol nascer.

Gilson Vieira da Silva, Casinha Branca.

RESUMO

A presente monografia buscou tratar sobre a temática da possibilidade de aplicação da usucapião aos bens públicos. A escolha desse tema se fundamenta na existência de inúmeros imóveis públicos que não são destinados pela Administração Pública a um fim social, mas que servem de moradia para o possuidor ali instalado. No âmbito jurídico, a justificativa para tal estudo está amparada na norma constitucional, enquanto, na área acadêmica, está relacionado a existência raríssima de pesquisa sobre o tema, a qual poderá proporcionar uma visão além da norma positivada. Desta feita, a fim de cumprir com o objetivo do estudo, fez-se o uso da pesquisa bibliográfica, através dos métodos histórico e dialético. Ao final do presente trabalho, restou demonstrado a necessidade de afastar a característica da imprescritibilidade dos bens públicos, a fim destes, quando desafetados, terem a possibilidade de serem usucapidos pelo sujeito que preencher os requisitos necessários para aquisição, como uma forma de estimular o cumprimento da função social da propriedade e, garantir a todos o direito de acessar a moradia própria.

Palavras-chave: Direito; Propriedade; Bens Públicos, Função Social da Propriedade; Moradia; Usucapião.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 ASPECTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS E LEGAIS RELATIVOS AO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL	11
1.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS, CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS	11
1.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E IMPORTÂNCIA PARA O ORDENAMENTO BRASILEIRO	14
1.3 A USUCAPIÃO COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE	19
1.3.1 Requisitos da usucapião	20
2 O ESTADO BRASILEIRO E OS BENS PÚBLICOS	24
2.1 CONCEITO DE BENS PÚBLICOS	24
2.1.1 Natureza jurídica	26
2.1.2 Classificação quanto à destinação	26
2.1.3 Características	29
2.2 A IDEIA DE FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
3 POSSIBILIDADE JURÍDICA DA REALIZAÇÃO DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS	36
3.1 REGRAS E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTEXTO	36
3.2 ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA: O CASO DE CORONEL FABRICIANO ESTADO DE MINAS GERAIS	40
3.2.1 A usucapião de bens públicos à luz do direito de moradia	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

A propriedade remonta os primórdios da existência humana, mesmo que o homem naquele período não tivesse o mínimo conhecimento da sua grandiosidade e do que ela poderia vir a se tornar ao longo dos séculos. No início da existência humana, a propriedade era sinônimo de união, pois todos os componentes do grupo estabeleciam as suas "residências" sobre o mesmo espaço, o que, na atualidade, tornou-se completamente o oposto.

A propriedade, nos tempos atuais, se tornou um bem individual e o seu proprietário passou a usar de todas as suas forças, amparadas na legalidade estrita, para protegê-la quando turbada ou esbulhada. Entretanto, mesmo a Constituição Federal a garantir como um direito fundamental a dignidade da pessoa humana, esta não está isenta dos deveres necessários ao seu uso e manutenção, como por exemplo, a função social da propriedade.

Mesmo a propriedade não sendo um direito absoluto do homem, ela pode se tornar um bem intocável quando o seu proprietário lhe der um fim social condizente com aquilo que ela representa, ou seja, um destino que além de a tornar um meio de subsistência econômica do próprio titular, também possa ser o meio de requerer a justiça social.

Conforme dispõe a Carta Magna, o bem atingirá o seu objetivo quando cumprir com a sua função social, independentemente de ser um imóvel urbano ou rural, pois ambos tendem a desempenhar uma atividade compatível e útil perante a comunidade ao qual ela estiver inserida. Desta feita, não são apenas os bens particulares que estão obrigados a observar a norma e fazê-la cumprir, a Constituição Federal de 1988 em momento algum estabelece uma distinção entre essas duas espécies de propriedade, pois as suas características são as mesmas, a única diferença está relacionada à pessoa proprietária, o que por consequência enseja em um tratamento com regras próprias da Administração Pública sem excluir, entretanto, o dever funcional.

Portanto, o objeto de estudo do presente trabalho estará pautado no seguinte questionamento: é possível aplicar a usucapião aos bens públicos imóveis que correspondem ao patrimônio disponível da Administração Pública, frente a ausência do cumprimento da função social da propriedade?

A relevância desta pesquisa, assim como a justificativa para tal escolha está atrelada a existência de inúmeros imóveis, rurais ou urbanos, que de direito estão sob a gerência e propriedade do Poder Público, mas que devido a uma falta de interesse tornaram-se bens que não desempenham nenhuma atividade voltada à sociedade, sendo um exemplo claro as terras devolutas da União, as quais a Administração Pública não atribui uma destinação e não integram o patrimônio de um particular, mesmo estando na posse por tempo suficiente para a sua aquisição.

Na esfera jurídica, este tema é completamente repellido, pois a Constituição Federal e o Código Civil vigente são uníssonos ao dispor que, em hipótese alguma, os bens públicos, de um modo geral, serão passíveis de serem adquiridos através do decurso do tempo, a justificativa para tal imposição é de que os bens públicos apenas por estarem sob o poder dos entes públicos, possuem uma maior facilidade de alcançarem e sanarem as necessidades sociais, uma vez que esta é a sua função.

Na esfera acadêmica, a justificativa para a presente escolha está atrelada a pouca pesquisa existente acerca do tema, haja vista que, havendo uma reforma no entendimento já positivado, a Administração Pública acabaria por perder o poder e o controle sobre o seu próprio patrimônio.

Logo, o objetivo geral do presente estudo será analisar o atual entendimento sobre a aplicação da prescrição aquisitiva aos bens públicos, e o porquê a classificação dos bens dominicais deve ter a característica da imprescritibilidade afastada.

A fim de confirmar a hipótese suscitada, será realizada uma análise histórica e conceitual acerca da propriedade para demonstrar que o patrimônio público, por simplesmente possuir a natureza jurídica de direito público, não se torna suficiente para afastar o dever de cumprir com o seu fim social.

Quanto ao desenvolvimento do presente estudo, utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica, sendo, portanto, o texto enriquecido através de informações trazidas por diversos autores, onde discutem as problemáticas do direito à propriedade, bens públicos e usucapião. Importa destacar ainda, que será empregado os métodos de pesquisa histórico e dialético, ao passo que primeiramente será realizada uma caminhada entre a evolução histórica do direito de propriedade pública e privada, assim como, quanto a sua forma de aquisição. Por fim, tomou-se por base a pesquisa exploratória, a qual incorrerá na análise de uma das decisões

mais inéditas que acabou por conceder a um grupo de famílias o direito de aquisição de um imóvel público pelo decurso de tempo.

O primeiro capítulo terá a responsabilidade de conceituar as temáticas atinentes à propriedade, a sua função social, e a sua forma de aquisição originária mais comentada no ordenamento jurídico, popularmente conhecida como usucapião, assim como a sua origem histórica.

Ao segundo capítulo caberá a compreensão do que são bens públicos, e como eles se classificam no ordenamento jurídico pátrio. Ainda, será novamente trazido para a discussão o princípio constitucional da Função Social da Propriedade, a fim de buscar conhecer como este dever é tratado perante a propriedade privada e, por fim, como ele se comporta quando a propriedade pertence à Administração Pública.

Por fim, o terceiro capítulo terá como finalidade expor em um primeiro momento como a prescrição aquisitiva é tratada perante a norma constitucional e infraconstitucional, elencando os princípios norteadores dessa decisão, finalizando com a análise de uma das decisões mais inéditas acerca do tema, que concedeu a usucapião coletiva as famílias que ocupavam o imóvel público, assim como, a corrente doutrinária que defende a sua aplicabilidade de forma isonômica.

1 ASPECTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS E LEGAIS RELATIVOS AO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

O presente capítulo divide-se em três seções, as quais se destinam à abordagem conceitual, histórica e legal do direito de propriedade no Brasil. A primeira seção, busca compreender a sua evolução até a contemporaneidade. A segunda seção será responsável pela análise histórica e a importância da função social da propriedade para o ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, a terceira seção destina-se ao conhecimento da forma de aquisição da propriedade mais comum existente no direito civil brasileiro, denominada usucapião.

1.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE E SEUS ASPECTOS HISTÓRICOS, CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

A propriedade ao longo dos séculos sempre esteve intrinsecamente ligada ao ser humano, mesmo que, lá no início das civilizações, o homem como nômade e inexistindo uma autoridade para conter o crescimento dessa comunidade, havia um certo respeito do grupo pelo local onde estabeleciam seus acampamentos.

Para Wald, Cavalcanti e Paesani (2015), a propriedade, lá nos primórdios da humanidade, representava um bem comum, pois não era individualizada e, todos os produtos oriundos da caça e da colheita constituíam-se em bens coletivos. No entanto, quando o homem fixa a sua atividade e exerce uma relação de defesa, mesmo que em caráter animalesco, contra quem retira ou tenta tirar algo que lhe pertence, é que se tem a formação da propriedade individual.

Pereira (2017), também colabora ao dizer que o nascimento da propriedade se deu de forma espontânea e, com o passar do tempo, foram sendo disciplinadas pelas normas sociais, frente a necessidade de suprir as exigências da coletividade e tornar harmônico a sua existência. Desta forma, a propriedade desde os primórdios foi objeto de rivalidade e conflitos, dos quais resultou no emprego e uso de armas para a sua defesa e conquista, todavia, de modo geral representou a residência e o meio de sustento familiar.

Embora a propriedade não seja um instituto atual, a sua origem histórica é encontrada no Direito Romano e, Diniz (2013), contribui de forma genuína, ao dispor que, neste período, antes de prosperar a propriedade individual, haviam outras duas espécies desenvolvidas de forma coletiva, sendo elas, a da *gens* e a da família. No primeiro caso, a propriedade se assemelhava mais a uma posse do solo, onde cada um dos indivíduos possuíam uma restrita fração de 1/2 hectare de terra, onde a eventual alienação alcançaria apenas os bens móveis.

Quanto à propriedade da família, ainda acerca dos entendimentos de Diniz (2013), esta representava o espaço onde a família, de maneira coletiva, desenvolveria as suas atividades produtivas. Contudo, ela foi gradativamente suprimida pelo fortalecimento da autoridade do *pater familias*, dando espaço para o crescimento da propriedade privada, possibilitando ao seu proprietário a exploração de modo absoluto do solo, dos meios de trabalho e produção e dos objetos sobre ela instalados.

Por outro lado, Wald, Cavalcanti e Paesani (2015) afirmam que, na Idade Média, surgiu um novo conceito de propriedade frente à dependência e hierarquia entre o Poder Público, representado pelo Soberano, e a propriedade na figura do Vassalo. Neste período, os feudos foram atribuídos a certos beneficiários mediante o usufruto condicional e, somente com o passar do tempo que a propriedade dos feudos passou a ser perpétua e transmissível, todavia, apenas pela linhagem masculina. Este sistema restou definido como sucessão de enfiteuses, onde gerava ao Vassalo o dever de solidariedade, fidelidade e o pagamento de encargos fiscais e militares ao Soberano.

No entanto, Wald, Cavalcanti e Paesani (2015) asseveram ser com o advento da Revolução Francesa em 1789 que a propriedade ressuscitou a definição romana, voltando a ser exclusiva e possuindo como titular uma única pessoa, uma vez que se afirmou como um ramo do Direito Civil e garantiu a mais ampla liberdade econômica à coisa e ao seu titular, admitindo apenas em caráter excepcional a intervenção do Estado na propriedade privada.

Para o âmbito do Direito Constitucional Brasileiro, a Constituição Política do Império do Brasil (1824), mais precisamente em seu art. 179, assegurou a garantia de um rol de direitos civis e políticos, estando, no inciso XXII do respectivo dispositivo, a proteção expressa ao direito de propriedade:

XXII - É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

É clara a interpretação do respectivo dispositivo legal, uma vez que garante ao seu proprietário o pleno exercício do direito de propriedade, impedindo o Estado de avançar os seus limites sem um justo motivo, bem como, quando se fizer necessário a intervenção, que seja fixada uma prévia indenização do seu valor.

Após garantido o direito de propriedade e assegurando uma justa e prévia indenização para o caso de desapropriação, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946), em seus arts. 146 e 147, permitiu a intervenção do Estado no domínio econômico, por meio de lei especial, a fim de condicionar o uso da propriedade com o bem-estar social, oportunizando, através da justa distribuição da propriedade, o acesso desta por todos os cidadãos.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1967), juntamente com a Emenda Constitucional n.º 01 (1969), ressaltou a possibilidade de desapropriação para os fins de utilidade pública e interesse social, assim como, fixou metas para o exercício da ordem econômica, como por exemplo, a função social da propriedade, e facultou a intervenção do Estado no domínio econômico, permitindo o monopólio de determinadas indústrias ou atividades que possam interferir na segurança nacional ou ainda, para organizar setores com eficácia, a fim de proporcionar a competição e a livre iniciativa.

Desta feita, extrai-se que o direito de propriedade, ao longo do tempo, deixou de ter um caráter absoluto, tornando-se cada vez mais relativizada, uma vez que poderá o Estado agir como fiscal da ordem e desapropriar ou intervir no domínio econômico, com a finalidade de solucionar o problema e restabelecer o equilíbrio emanado pela norma jurídica.

Por fim, a Constituição Federal (1988) atribuiu à propriedade a característica de direito fundamental, com previsão expressa no art. 5º, inc. XXII, pois ela representa não apenas um bem material, como também externaliza o direito à dignidade da pessoa humana, gerando condições de acessar a mais básica propriedade que seja e, sobre ela, poder dizer que é sua.

A Carta Magna se preocupou demasiadamente com o direito de moradia, e assim, com a extrema proteção da propriedade, garante-se de modo mais severo

a sua aplicação, fazendo com que o proprietário faça um bom uso e destino, sob pena de desapropriação.

No âmbito da legislação infraconstitucional, coube ao Código Civil (2002) regulamentar a forma em que a propriedade iria desempenhar as suas atividades, sem violar os limites estabelecidos pela lei, bem como, ainda, regulamentar os meios de defesa da propriedade, uma vez que poderá esta sofrer atos externos que coloquem em risco a sua posse.

Historicamente, quando o homem se encontrava em uma situação de risco e desejava proteger aquilo que era seu, o seu extinto animal afluía e, usando de todos os meios disponíveis e necessários, repelia-se a injusta agressão. A fim de manter tal empoderamento, o Código Civil (2002), em seu art. 1.210, §1º, atribui a aqueles que exercem a posse e que sofreram ou estão na ameaça de sofrer esbulho ou turbação, desde que logo após a iminente violência, utilize-se da força própria para manter ou restituir a coisa.

Assim, uma vez importado termos oriundos do Direito Penal, temos no Direito Civil o desforço possessório, mais conhecido como legítima defesa da propriedade/posse, onde, através do amparo legal tem-se a possibilidade de defesa da propriedade imóvel diante de um iminente e violento conflito, atribuindo, portanto, o direito ao proprietário/posseiro a oportunidade de, utilizando-se dos meios necessários e condizente com a situação, repelir o esbulho ou turbação.

Logo, percebe-se que, a propriedade não representa um instituto novo, seja dentro ou fora do ordenamento jurídico e, em decorrência do avanço social ao longo da história, a propriedade adquiriu diversas faces, finalizando como uma garantia fundamental indispensável para a existência de uma vida digna.

1.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E IMPORTÂNCIA PARA O ORDENAMENTO BRASILEIRO

A propriedade não simboliza apenas um direito e, por este motivo, Lôbo (2023) assevera que até o Século XIX ela representava um direito individual, soberano e irrestrito, onde todo o lucro e produção permaneciam sob o poder de seu proprietário, no entanto, com a virada do Século XX a propriedade rompeu com a

ideia de direito subjetivo absoluto e passou a desempenhar suas atribuições em caráter social, ou seja, desenvolve-se as suas atividade com o fim de beneficiar a sociedade onde o bem estiver localizado.

Farias e Rosenvald (2015) afirmam que, mesmo antes de surgirem referências concretas da aplicabilidade impositiva da função social, a França, no final do Século XIX, criou as primeiras restrições ao absolutismo do direito de propriedade. As Cortes Francesas entenderam que o direito de propriedade não poderia ser suscitado com o propósito de causar danos aos interesses e direitos alheios. Portanto, já naquela época, começou-se a estabelecer freios quanto ao exercício de atividades incompatíveis com as necessidades sociais.

Ainda no final do Século XIX, Rizzardo (2016, p. 172-173) salienta ser a Igreja Católica que, através de suas encíclicas papais, transpareceu a propriedade como detentora de um fim social:

Na encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, ensinava-se: “Os que têm recebido de Deus maior abundância de bens, sejam corporais ou externos, sejam internos ou espirituais, os receberam para que com eles atendam a sua própria perfeição e, ao mesmo tempo, como ministros da Divina Providência, ao proveito dos demais”.

Na encíclica *Mater et Magistra*, o Papa João XXIII, [...] “(...) O direito à propriedade privada é intrinsecamente inerente à função social (119)”. Mais adiante: “(...) O sagrado Evangelho sanciona, sem dúvida, o direito à propriedade privada dos bens, porém, ao mesmo tempo, apresenta, com frequência, Jesus Cristo ordenando aos ricos que transformem em bens espirituais os bens materiais que possuem, e os deem aos necessitados (121)”.

Igualmente a encíclica *Populorum Progressio*, do mesmo Papa, contém valiosos ensinamentos, no mesmo sentido: [...] “(...) A propriedade não constitui um direito incondicional e absoluto. Não há qualquer razão para reservar-se ao uso exclusivo o que supera à própria necessidade, quando aos demais falta o necessário [...]”.

Assim, a propriedade não pode apenas representar um acúmulo de bens individuais, onde o seu proprietário busca incansavelmente o lucro e a produção exacerbada em benefício próprio, mas sim, direcionar e condicionar o seu uso para o fim de beneficiar toda a coletividade.

É nesta toada, que a propriedade, via de regra, tem o dever de respeitar o seu fim social como uma máxima, não apenas por determinação legal, mas também do ponto de vista moral. Duguit (apud Gomes, 2012, p. 121), menciona que:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a

propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

A propriedade é um espelho social, ela deve se adaptar de acordo com as mudanças ocorridas na sociedade, pois a sua função primordial é responder de forma positiva a todas as necessidades experimentadas pelo corpo social, ou seja, é fornecer benefícios que auxiliam e promovam a geração de capital e independência social.

Diante das constantes modificações sociais, Gonçalves (2020), dispõe que, foi a partir da encíclica *Quadragesimo Anno*, onde Pio XI enaltece a necessidade de existir um Estado que reconheça a propriedade e a defenda de modo a garantir a sua finalidade. No Século XX fora proclamado o que seria hoje o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado, onde o interesse público acabou por minimizar o impacto causado pelo interesse privado, alterando o entendimento que se possuía acerca do direito de propriedade, qual seja absoluto e ilimitado, para atender o interesse social, haja vista que o proprietário não pode utilizar-se de seu imóvel para prejudicar coisa ou pessoa alheia.

Em contrapartida ao posicionamento religioso, Tartuce (2019) contribuiu pontualmente ao dizer que foi na Constituição Alemã de Weimar, promulgada em 11 de agosto de 1919 que elevou a ideia de vinculação social da propriedade à categoria de princípio jurídico fundamental, onde o proprietário se vê obrigado a fazer com que o seu bem sirva a toda comunidade.

À vista disso, Gomes (2012) afirma que, a partir do momento em que ocorreu o reconhecimento, pelo ordenamento jurídico, de que os poderes exercidos pelo particular em interesse próprio não poderiam ser protegidos de modo superior ao interesse público, a propriedade atingiu o seu fim social, deixando exclusivamente a órbita de seu proprietário e beneficiando a sociedade como um todo.

Quanto ao ordenamento jurídico brasileiro, Azevedo (2014) salienta que, a Constituição Federal de 1946, além de assegurar o direito de propriedade, também declarou que ela estaria condicionada a oferecer um bem-estar social, compreendendo desde o cumprimento das obrigações tributárias, até o respeito com o próximo. Já na Constituição de 1967, após a Emenda Constitucional n.º 1,

de 17 de outubro de 1969, a expressão até então utilizada fora substituída pela Função Social da Propriedade.

No entanto, segundo Diniz (2013), a atual Carta Magna promulgada em 1988, fora a primeira constituição brasileira a garantir o acesso à propriedade como um direito fundamental da pessoa humana e, não obstante ainda, atribuiu a ela certa responsabilidade, o qual recai na existência de uma função social, ou seja, não é suficiente a produtividade da propriedade, ela também deve representar o meio para o qual reclamar a justiça social, uma vez que, é exercido em prol da sociedade.

Devido à grande atribuição que recebeu, a Constituição Federal (1988) é impositiva ao dizer em seu art. 5º, inc. XXII que a propriedade tende a atender o seu fim social:

Art. 5º. [...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

A Constituição Federal (1988) ainda determina no seu art. 170, inc. III que, a ordem econômica reger-se-á mediante a observância do Princípio da Função Social da Propriedade:

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;

[...]

Portanto, resta claro a relevância de ordem constitucional em fazer com que a propriedade exerça uma função compatível com o interesse social, não apenas levando-se em consideração a determinação legal, mas também como um meio de enaltecer a ordem econômica possibilitando o crescimento coletivo e garantindo a cada um dos brasileiros uma vida digna.

Posicionando-se no mesmo sentido, Tartuce (2019), reafirma o entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, que sustenta a existência de um gravame implícito na propriedade, denominado hipoteca social, onde faz com que o seu proprietário se coloque na obrigação de destinar, de forma condizente, o seu uso e suas atribuições, em benefício alheio.

Ainda, a função social busca o uso efetivo da propriedade pois, segundo Reali

(apud Diniz, 2013, p. 128) “a propriedade é como Janus bifronte: tem uma face voltada para o indivíduo e a outra voltada para a sociedade. Sua função é individual e social”, portanto, denota-se que não basta apenas o uso compatível ela deverá zelar pelo meio ambiente, bem-estar social e a garantia do trabalho.

Nesta senda, o Enunciado n.º 507 do Conselho da Justiça Federal (2012, p. 79-80), ressalta a necessidade de observar o duplo caráter que versa sobre a função social da propriedade rural:

Na aplicação do princípio da função social da propriedade rural deve ser observada a cláusula aberta do §1º do art. 1.228 do Código Civil, que, em consonância com o disposto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição de 1988, permite melhor objetivar a funcionalização mediante critérios de valoração centrados na primazia do trabalho.

Ou seja, o proprietário poderá explorar a área de terra a fim de auferir riqueza, pessoal e social, contudo, deverá levar em consideração a aplicabilidade de todos os meios capazes de preservar a fauna e flora, riquezas naturais, o equilíbrio ecológico, o patrimônio histórico e artístico e, o ar e as águas. Toda essa preocupação tem uma resposta, a garantia de um planeta limpo e adequado para as próximas gerações, pois tratam-se de direitos não individualizáveis, ou seja, que não pertencem a apenas um indivíduo de modo isolado.

O Código Civil (2002) foi extremamente inovador ao dispor como função social a proteção do meio ambiente natural e cultural. O art. 1.228, §1º do diploma normativo citado, faz uma ressalva, de modo a garantir com maior ênfase, o disposto no art. 225 da Constituição Federal (1988), protegendo o meio ambiente como um direito difuso e, preservando às futuras gerações uma qualidade de vida adequada.

Como forma de cumprimento da função socioambiental, Tartuce (2019) afirma que, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que o novo proprietário do imóvel, terá a obrigação de proceder com a recuperação ambiental, mesmo não sendo ele o causador do dano. Esta atitude da Corte Superior demonstra que, independente de quem tenha dado causa ao dano, por se tratar de direitos transgeracionais deverá arcar com a obrigação legal.

Assim, esse caráter dúplice da propriedade, segundo Diniz (2013), representa justamente o ponto de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, onde devido o seu enraizamento na sociedade e, o estabelecimento de limites para o

exercício do direito de propriedade, permitiu-se que houvesse um bom uso e destino do bem e, a garantia de que as finalidades sociais fossem preservadas.

Portanto, desde os primórdios a propriedade foi destinada à promoção social, uma vez que o interesse público supera o privado e, a fim de melhor direcionar a utilização da coisa, a função social detém a finalidade estabelecer limites, haja vista que o seu proprietário não possui poder absoluto sobre a mesma, estando submetido a observar as normas que a regem.

1.3 A USUCAPIÃO COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE

A prescrição aquisitiva, popularmente conhecida como usucapião, é a forma originária de aquisição da propriedade mais comum dentro do ordenamento jurídico brasileiro. O seu objetivo nada mais é do que a utilização da posse prolongada para adquirir a propriedade de um bem, seja ele móvel ou imóvel, desde que respeitando todos os requisitos exigidos na legislação.

É justamente pela necessidade de existir a posse por tempo suficiente que a usucapião representa um meio originário de aquisição da propriedade. Diniz (2013, p. 179), reforça que o possível proprietário não estará adquirindo a propriedade através da compra ou sucessão, mas sim, pela perda do direito daquele que deveria atribuir ao bem uma função socioeconômica:

A usucapião é um direito novo, autônomo, independente de qualquer ato negocial provindo de um possível proprietário, tanto assim que o transmitente da coisa objeto da usucapião não é o antecessor, o primitivo proprietário, mas a autoridade judiciária que reconhece e declara por sentença a aquisição por usucapião.

Para que haja este instituto, um direito terá de morrer para outro nascer, desta forma, o direito de requerer a usucapião surge a partir do momento em que o verdadeiro titular da coisa torna-se ausente, deixando de exercer os cuidados necessários com a coisa, e outra pessoa de maneira livre e sem nenhuma interferência passa a exercê-la.

Coelho (2012) assevera ser justo, racional e econômico, a aplicação da usucapião, haja vista que, dependendo da sua modalidade, todas as suas diretrizes

colidem diretamente com a utilidade social do bem e, assim, o possuidor estaria dando continuidade à sua finalidade, logo, a atribuição da propriedade seria uma forma de recompensá-lo pelo empenho.

Entretanto, ao mesmo tempo que a usucapião, neste contexto, é um meio de justiça e promoção social, ela também causa um desconforto jurídico, pois é a responsável por retirar do verdadeiro titular o direito à propriedade plena. Desta feita, a fim de atribuir maior segurança e estabilidade, estará o possuidor, ao suscitar a prescrição aquisitiva, obrigado a comprovar todos os requisitos legalmente exigidos.

1.3.1 Requisitos da Usucapião

A doutrina assim como a legislação, chama a atenção para a existência de alguns requisitos indispensáveis para requerer a usucapião, seja em juízo ou, de maneira extrajudicial, realizado diretamente na serventia notarial e registral em que se encontre localizado o bem.

Para a apresentação do pedido de prescrição aquisitiva, o usucapiente deverá comprovar que preenche os três requisitos exigidos, que segundo Gonçalves (2020) são, pessoais, reais e formais. Esses requisitos funcionam como um tripé, haja vista que na ausência de um deles, torna-se insuscetível o pedido de usucapião.

O requisito pessoal, segundo Gonçalves (2020), está diretamente ligado à capacidade de postulação do agente, por exemplo, para haver configurado o direito de requerer a usucapião familiar, deverá um dos cônjuges abandonar o lar por período superior a 2 anos. Já o requisito real refere-se a coisa propriamente dita, a qual deve ser passível de aquisição pela prescrição aquisitiva, o que via de regra não ocorrerá aos bens públicos por força dos arts. 183, §3º e 191, §único da Constituição Federal, 102 do Código Civil e Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal. Por fim, o requisito formal, que faz jus à demonstração da posse e a comprovação do tempo mínimo contínuo exigido na lei.

Desta forma, dentre todos os requisitos necessários, a posse é sem dúvida o elemento mais importante para haver constituído o direito de ingresso de usucapião

e, representa um dos institutos mais controvertidos dentro do direito das coisas, pois do ponto de vista doutrinário há inúmeras divergências, sendo as mais propensas aquelas que dissertam quanto a sua caracterização. Atualmente, há duas grandes correntes doutrinárias que buscam estabelecer os elementos necessários para haver configurado o instituto possessório.

Pereira (2017), sustenta a existência da Teoria Subjetiva, desenvolvida por Frederich Savigny e, a Teoria Objetiva de Rudolf von Ihering. Para Savigny, há dois elementos extremamente importantes e necessários para alcançar a posse, sendo eles *corpus* e *animus*, o primeiro diz respeito não necessariamente à coisa, mas sim ao poder que a pessoa possui sobre ela, manifestado pela simples presença do adquirente no local onde se encontra a coisa.

Ainda acerca dos entendimentos de Pereira (2017), o possuidor deverá demonstrar o *animus domini*, ou seja, deverá externalizar a intenção de haver a coisa como sua. Contudo, uma vez inexistindo a intenção em ser o proprietário, haverá simplesmente a detenção, onde o detentor apenas mantém sobre seus cuidados uma propriedade sob ordens e instruções de outra pessoa, ou seja, apenas conserva a coisa.

Em contrariedade a teoria subjetivista, Farias e Rosenvald (2015) dispõe, que para Ihering a posse é o mero exercício da propriedade e, ela se configura quanto à materialidade, alcançada através da relevante destinação econômica do bem, pois somente ela justificará a relação material existente entre pessoa e coisa.

Farias e Rosenvald (2015, p. 38) ainda dispõe que, “a posse, de acordo com o destino econômico da coisa, pode se caracterizar como ato de apreensão, mas se está a cumprir sua normal destinação, irrelevante é o ato físico sobre ela”, ou seja, uma vez que a propriedade desenvolva regularmente a sua função social, torna-se desnecessário que o possuidor esteja junto dela.

Por fim, Farias e Rosenvald (2015) também salientam que para Ihering basta a *affectio tenendi*, ou seja, é suficiente por parte do possuidor a condução perante o bem da mesma maneira que o proprietário o faria, tornando-se assim dispensável a intenção deste em ser dono.

Essa teoria apresenta-se de forma objetiva, uma vez que é dispensada a intenção, e desta feita, Pereira (2017, p. 36, grifo do autor) salienta que:

Para se caracterizar a posse, basta atentar no procedimento externo, independentemente de uma pesquisa de intenção. Partindo de que, normalmente, o proprietário é possuidor, Jhering entendeu que é possuidor quem procede com a aparência de dono, o que permite definir, como já se tem feito: *posse é a visibilidade do domínio*.

Nesta ótica, percebe-se que ainda em se considerando a externalização da posse suficiente, o elemento subjetivo não foi excluído, permanecendo a intenção implícita na própria relação existente entre o possuidor e a coisa. Portanto, o que realmente interessa, encontra-se apenas no mundo exterior, alcançada através da destinação socioeconômica do bem.

Não menos importante, há ainda quem sustente a existência de uma terceira teoria, denominada como Teoria Social da Posse que possui como precursor Silvio Perozzi. Tartuce (2019) afirma que esta teoria representa uma abstenção social em que a sociedade, ao deparar-se com uma pessoa junto de uma coisa, aceita e reconhece de maneira incontestável que ela é possuidora.

Todavia, deixando de lado a discussão doutrinária e partindo para o direito material, visualiza-se claramente que o Código Civil (2002) em seu art. 1.196, adotou como majoritária a Teoria Objetiva de Ihering, quando dispôs que, será considerado como possuidor aquele que possuir de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Extrai-se do dispositivo legal que o possuidor poderá colocar-se na condição de dono da respectiva coisa, fazendo com que ela cumpra com a sua finalidade social, uma vez que poderá fazer uso das faculdades atinentes ao proprietário, sendo elas, usar, gozar, dispor e reaver, sem necessariamente estar junto do bem.

Ainda, o Código Civil (2002) destaca no art. 1.210, §2º, que a posse é um instituto independente da propriedade, uma vez que havendo turbação ou esbulho, a simples alegação de proprietário não obsta direito suficiente para a manutenção ou reintegração na posse.

Esse dispositivo legal dispõe que, tanto a posse quanto a propriedade, trata-se de institutos distintos, entretanto, são colocados em paralelo. Diniz (2013, p. 53 e 54), assevera que as teorias sociológicas da posse, datadas do início do século XX, e com um dos precursores sendo Silvio Perozzi, foram as responsáveis pela fixação de um conceito contemporâneo de posse e propriedade:

[...] tornaram-se responsáveis pelo novo conceito desses importantes institutos no mundo contemporâneo, notadamente a posse como exteriorização da propriedade (sua verdadeira 'função social'). Ademais, o conceito traz em seu bojo o principal elemento e característica da posse, assim considerado pela doutrina e jurisprudência, o poder fático sobre um bem da vida, com admissibilidade de desmembramento em graus, refletindo o exercício ou possibilidade de exercício de um dos direitos reais suscetíveis de posse. Assim, evoluiu-se no conceito legislativo de possuidor, colocando-o em sintonia com o conceito de posse, em paralelismo harmonizado com o direito de propriedade, como sua projeção no mundo fático.

Assim, compreende-se que a propriedade é materialização da posse, ou seja, a posse é representada no mundo real através da propriedade, uma vez que o seu conceito a tornou, de modo geral, algo palpável, haja vista que é através dela que se atribui notoriedade ao corpo social que determinado bem possui um dono e, ainda, contribuiu para o cumprimento de sua destinação social.

É por este viés que, Rizzardo (2016) ainda enaltece ser a prescrição aquisitiva um meio garantista que cerca o possuidor da coisa, atribuindo-lhe o direito de ter como sua, a propriedade ao qual fora negligenciada pelo seu real proprietário. Assim, busca-se zelar pelo acesso ao direito de propriedade por aqueles que apenas na posse deram seguimento e utilidade ao bem.

Portanto, conclui-se enfatizando que, a usucapião não representa apenas um instrumento judicial ou extrajudicial de aquisição de bens, mas uma forma de regulamentação fundiária, que permite a todos que se enquadram nas condições legais de posse, a ter acesso ao direito de propriedade e moradia, independentemente da natureza jurídica do bem pleiteado.

Sendo assim, no capítulo seguinte buscar-se-á compreender os bens classificados como públicos, dando ênfase para a ideia de função social no contexto da Administração Pública, priorizando os bens dominicais, haja vista terem passado pelo processo de desafetação e se encontrem desocupados do exercício de alguma atividade de caráter público.

2 O ESTADO BRASILEIRO E OS BENS PÚBLICOS

O presente capítulo divide-se em duas seções, sendo a primeira, responsável pela compreensão do que são considerados Bens Públicos, e a segunda que buscará estabelecer o momento em que esses bens alcançarão o devido cumprimento da função social, correlacionando-os com a propriedade privada.

2.1 CONCEITO DE BENS PÚBLICOS

Alguns doutrinadores utilizam a expressão domínio público para se referirem aos bens públicos, todavia, ambas as terminologias empregadas estão relacionadas ao exercício do direito de propriedade, de bens móveis ou imóveis, que em regra, são destinados a executar um serviço de alcance comum, sendo normalizados e fiscalizados pela Administração Pública.

Esses bens, assim como a propriedade privada, não possuem um conceito determinado do que eles representam, entretanto, salientam Alexandrino e Paulo (2021), que alguns doutrinadores se arriscam em dizer que a natureza do bem está atrelada ao regime jurídico ao qual o bem está sujeito, enquanto outros afirmam que a pessoa proprietária é o fator determinante para indicá-la.

Dentre todos os estudiosos que dissertam acerca do tema, pode-se ressaltar a existência de três correntes doutrinárias distintas que se arriscam a descrever a quem pertence a titularidade dos Bens Públicos. A primeira corrente é destinada a Carvalho Filho (2015, p. 1181), o qual utiliza como parâmetro o atual Código Civil, ao defender que bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público:

[...] todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.

A segunda corrente abarca os ensinamentos de Meirelles (2015, p. 636), onde em sentido amplo dispõe que: “[...] são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”, logo, interpreta-se que, os bens públicos além de pertencer às pessoas jurídicas de direito público interno também abrangem às pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta, correspondendo às empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo que não se destinem a atividade pública.

Por fim, a terceira corrente, sustentada por Mello (2015, p. 937, grifo do autor), onde a natureza jurídica de bem público acolhe todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado, quando estes destinarem-se ao desempenho de um serviço de interesse público:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às *pessoas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público [...], bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Todos os bens de natureza privada que se destinam ao desenvolvimento de um serviço público, alcançam a proteção das normas de domínio público, sendo que, a partir desse momento, a propriedade privada é paralisada, submetendo-se ao regime jurídico da Administração Pública e incluídos junto a classificação de bens públicos enquanto estiverem afetados.

Tal discussão deixou de ter forte relevância, uma vez que o Código Civil (2002) aperfeiçoou e atualizou de maneira genuína o que era disposto no art. 65 do Código Civil de 1916, contemplando em seu art. 98 que o domínio dos bens recai sobre as pessoas jurídicas de direito público interno, direta ou indireta, sendo todos os demais de natureza privada, independente de qual pessoa jurídica pertença.

Todavia, há de se ressaltar que o Enunciado n.º 287 do Conselho de Justiça Federal (2012, p. 378), adotou o posicionamento da terceira corrente doutrinária, onde considera-se como bens públicos aqueles que, mesmo pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado, destinam-se ao serviço público:

O critério da classificação de bens indicado no art. 98 do Código Civil não exaure a enumeração dos bens públicos, podendo ainda ser classificado

como tal o bem pertencente à pessoa jurídica de direito privado que esteja afetado à prestação de serviços públicos.

Por este motivo, a doutrina entende que, uma vez elevados tais bens particulares na condição de públicos, está por visar a continuidade do serviço público e não alterar a natureza do bem, uma vez que a propriedade privada é apenas paralisada, não extinta, e os efeitos que recaem sobre ela terão validade enquanto durar a afetação.

2.1.1 Natureza Jurídica

Os bens públicos nem sempre tiveram a natureza jurídica de direito público, e sobre isso, Di Pietro (2020) afirma que, no Século XIX, grande parte da doutrina entendia que as pessoas jurídicas de direito público não detinham sobre os bens de domínio público o direito de propriedade, e a justificativa para esse entendimento está relacionada à época em que vigoravam as grandes monarquias absolutistas, onde a coroa detinha sobre o seu poder todos os bens públicos, entretanto eram consideradas perigosas para a sua proteção.

Já na contemporaneidade, Di Pietro (2020) salienta que os juristas passaram a sustentar a ideia de propriedade administrativa, na qual passa a ser regida diretamente pelo direito público, todavia, não deixa de existir semelhanças e divergências com as normas que regem a propriedade privada.

Desta feita, atualmente adota-se a tese de propriedade pública, todavia, esta não se afasta das características atinentes a propriedade privada, sendo diferenciada por meio da afetação, visto que a sua finalidade é estar à disposição do interesse coletivo.

2.1.2 Classificação quanto à destinação

Primitivamente, Di Pietro (2020), afirma não haver na história um marco inicial que determine a existência de uma classificação acerca dos bens públicos.

Entretanto, houveram algumas codificações que declaravam a impossibilidade de alguns bens integrarem a propriedade privada, como por exemplo, o Código Civil de Napoleão, datado de 1804, que tornavam as estradas e rios bens de uso social.

Na ordem jurídica brasileira, Di Pietro (2020), dispõe que a primeira classificação feita de forma organizada e sem a intervenção de modelos estrangeiros a respeito dos bens públicos, fora contemplada no Código Civil de 1916 e, mantida pela sua reforma em 2002. Tal classificação destoava daquela utilizada em outras legislações, uma vez que se adotou o sistema tripartite, onde os bens se classificam em: de uso comum do povo, de uso especial e dominicais.

Levando-se em consideração o fim para o qual esses bens se destinam, Alexandrino e Paulo (2021, p. 1088, grifo do autor), conceituam de forma simples, porém abrangente, cada uma das classificações de bem público:

Os **bens de uso comum do povo** são aqueles destinados à utilização geral pelos indivíduos, que podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, independentemente de consentimento individualizado por parte do poder público.

Os **bens de uso especial** são todos aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. São os bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público utilizados para a prestação de serviços públicos (em sentido amplo).

Os **bens dominicais** são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. São todos aqueles que não têm uma destinação pública definida, que podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda. Enfim, todos os bens que não se enquadram como de uso comum do povo ou de uso especial são bens dominicais.

Tal classificação vem positivada no Código Civil (2002), sendo mais precisamente no art. 99 e, ao discorrer acerca do sistema tripartite, elenca de modo exemplificativo quais são os bens que se enquadram em cada uma das classificações legais.

Art. 99. São bens públicos:

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

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

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

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

Cada uma das classificações está intimamente ligada à afetação do bem, ou seja, remete-se à finalidade a ser desempenhada. Todavia, tal finalidade, quando contestada com os bens dominicais, torna-se irrelevante, uma vez que esses bens possuem um caráter residual, sendo que não desempenham nenhuma função pública, deixando de cumprir com a sua principal finalidade, haja vista não haver uma utilização efetiva pelos membros da coletividade.

O parágrafo único do art. 99 do Código Civil (2002), é um claro exemplo de que a destinação do bem não interessa para demarcar a natureza jurídica de bem público, haja vista que, serão considerados bens dominicais todos aqueles que, mesmo pertencendo às pessoas jurídicas de direito público, lhe foram atribuídas estrutura de direito privado.

Alexandrino e Paulo (2021) corroboram com o atual entendimento civilista, afirmando que não haverá distinção, quanto à sua natureza, acerca daqueles bens que não mais se encontrarem sobre o manto da afetação proporcionada pela Administração Pública.

Entretanto, Di Pietro (2020, p. 734), discorda da atual classificação e do entendimento majoritário da doutrina, aderindo aquela fornecida pelo Direito Francês, onde, “[...] designa os bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial”. Esta distinção decorre do fato de os bens dominicais possuírem a condição de patrimônio disponível quando desafetados, o que permite a sua alienabilidade pela Administração Pública se assim desejar, desde que na forma e nas condições estabelecidas pela lei.

Corroborando ainda Di Pietro (2020), a ideia de existir dentro do aspecto jurídico, duas modalidades de bens públicos, quais sejam os de domínio público do Estado e os de domínio privado do Estado, sendo que o último abarca os bens dominicais, uma vez que não executam nenhuma atividade pública e são suscetíveis de valoração econômica.

Desta forma, os bens de natureza pública representam, de modo geral, todos aqueles bens onde os entes que compõem a Administração Pública atuam como titulares, ainda que, não necessariamente, desempenhem uma atividade de caráter social ou que ao menos esteja à disposição da sociedade quando tornar-se necessário o seu uso.

2.1.3 Características

Os bens públicos são regidos por normas próprias e, sendo a sua principal finalidade o serviço público, a eles são aplicadas quatro características, que permitem a execução de suas atividades de forma livre e, em regra geral, sem a possibilidade de esbarrar em normas de cunho privado.

Pertencem às duas modalidades de bens que integram o domínio público do Estado, segundo Di Pietro (2020), os bens de uso comum do povo e de uso especial da Administração Pública, as características de: inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e não onerabilidade.

Essas duas modalidades de bens alcançam tal proteção, uma vez que sua finalidade e destinação é clara, pois estão em contínua utilização pela sociedade ou postos à sua disposição.

Quanto à inalienabilidade, o Código Civil (2002) é claro, em seu art. 100, que tanto os bens de uso comum quanto os de uso especial, mantêm inerte a sua alienabilidade, enquanto a lei determinar; já os bens dominicais, através do art. 101 do mesmo diploma normativo, afirma a possibilidade de serem alienados, desde que respeitados as exigências legais.

Alexandrino e Paulo (2021), dissertam que a inalienabilidade dos bens públicos não possui um caráter absoluto em decorrência dos bens dominicais, uma vez que não desempenhado uma finalidade pública específica, são considerados bens disponíveis, ou seja, que podem deixar a órbita da Administração Pública através da alienação.

Outra característica diz respeito à imprescritibilidade e, conforme Mello (2015) significa que todos os bens públicos, independente qual seja a sua classificação quanto a sua destinação, são insuscetíveis de prescrição aquisitiva.

A imprescritibilidade, além de suscitada pela doutrina, trata-se de uma norma constitucional, onde a Constituição Federal (1988) é expressamente impositiva ao dizer no §3º do art. 183 e parágrafo único do art. 191, que os imóveis de natureza pública, tanto urbano quanto rural, não serão adquiridos por meio da usucapião.

O mesmo vem descrito no art. 102 do Código Civil (2002), porém de maneira mais abrangente, uma vez que abarca todos os bens públicos, não apenas os imóveis, portanto, independentemente de estar ou não fixados ao solo, todos os

bens de natureza pública estão impossibilitados de serem adquiridos através do decurso do tempo.

Os Bens Públicos também são acolhidos pela impenhorabilidade e, dispõem Alexandrino e Paulo (2021), que estes bens não poderão ser objetos de pagamento de obrigações, uma vez que a Fazenda Pública tenha sido condenada em sentença judicial transitada em julgado.

Esta é mais uma normativa com previsão expressa no Constituição Federal (1988), mais precisamente no caput do art. 100, o qual dispõe:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Desta forma, todos os débitos da Fazenda Pública que tenham decorrido de sentença judicial transitada em julgado não acarretarão na penhora dos bens do respectivo ente público, entretanto, não afasta do credor o seu direito de receber o qual ocorrerá através de precatórios e requisições de pequeno valor, a depender da quantia a ser paga e em ordem cronológica, ou seja, o pagamento ocorrerá dentro de cada grupo na ordem que lhe for apresentado.

Por fim, e não menos importante, os bens públicos alcançam a característica de não onerabilidade, o que significa, segundo Alexandrino e Paulo (2021), que esses bens não poderão ser gravados como garantia à satisfação de direito em caso de eventual inadimplência da obrigação. Portanto, assim, como a impenhorabilidade, os bens públicos não podem atuar como caução.

Ainda acerca dos entendimentos de Alexandrino e Paulo (2021), mesmo a legislação civilista afirmando que bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, poderão se beneficiar dessas prerrogativas os bens pertencentes das pessoas jurídicas de direito privado, enquanto estiverem desempenhando um serviço de utilidade pública.

Dessa maneira, os bens de domínio público, ao serem inseridos dentro de tais prerrogativas, não estão visando apenas a proteção patrimonial, mas também a perpetuação do serviço por eles prestado, uma vez que o serviço público tem prevalência sobre os atos da vida privada.

2.2 A IDEIA DE FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Confirmando aquilo que já foi objeto de estudo no capítulo anterior, o princípio constitucional ora discutido, faz menção à necessidade que a propriedade possui de inserir-se no corpo social e contribuir de forma positiva para que o seu uso esteja condicionado a gerar benefícios ao ambiente ao qual está submetida.

Nesta senda, é válido destacar que a Constituição Federal (1988) traz em seu art. 170 um rol de princípios basilares da ordem econômica brasileira, sendo um deles, a função social da propriedade. Assim, por se tratar de um princípio e norma constitucional, é de extremo dever a sua implementação, uma vez que possui caráter impositivo, tornando-se obrigatória a sua observância por todos os detentores de propriedades, independentemente de sua natureza.

Di Pietro (2020), sustenta que a função social da propriedade tem por finalidade estabelecer limites quanto à utilização da coisa, haja vista que o seu proprietário não possui poder absoluto sobre a mesma, estando submetido a observar as normas que a regem.

Entretanto, a Constituição Federal (1988) não nega o direito exclusivo do dono acerca da coisa, porém, através da existência de uma função social, a propriedade está condicionada a proporcionar um bem-estar social. Extrai-se disso que, mesmo a propriedade pertencendo a uma só pessoa, este proprietário torna-se obrigado a destiná-la, ao fim de servir a todos de modo igualitário.

Mello (2015, p. 100, grifo do autor), assegura que “tem-se a função apenas quando alguém está assujeitado ao dever de buscar, no *interesse de outrem*, o atendimento de certa finalidade”. Desta forma, quando a Constituição faz referência a função social da propriedade, ela está atribuindo ao proprietário o dever de usá-la em proveito do bem comum.

Assim, segundo Di Pietro (2020), a propriedade urbana alcançará o devido cumprimento da função social quando atender e se adequar às normas previstas no Plano Diretor do município, o qual é responsável por coagir o proprietário de um terreno não edificado a construí-lo.

Não obstante, a Constituição Federal (1988) sustenta em seu art. 182, caput e §1º, que o desenvolvimento urbano será executado pelo Poder Público Municipal

através das diretrizes fixadas no Plano Diretor, o qual ordenará o avanço das funções sociais da cidade e garantirá o bem-estar de seus habitantes. Este mecanismo, entretanto, somente se faz obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

No entanto, no §4º do art. 182 da Constituição Federal (1988), é facultado ao Poder Público Municipal, mediante legislação específica e em simetria com a norma federal, exigir do proprietário de terreno urbano não edificado, subutilizado ou sem utilização nenhuma, a promoção de sua adequação, sob pena sucessiva de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Todos estes, são meios facultados ao Poder Público Municipal para que este promova o desenvolvimento e expansão social, como uma forma de assegurar a todos os seus habitantes uma existência digna de acordo com as diretrizes da justiça social.

No âmbito da propriedade rural, Araújo (1999 p. 160 e 161) disserta que a função social da propriedade é atingida com a “correta utilização econômica da terra e sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social”. Essa atribuição faz jus devido a importância que o imóvel rural carrega como o provedor de alimentação em caráter mundial.

É por esse motivo que a Constituição Federal (1988) dispõe, no art. 186, que a propriedade rural atende a sua função social quando preenchidos os seus requisitos necessários e obrigatórios:

- Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de existência 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.

Em suma, a Carta Magna dispõe que não é suficiente a propriedade imóvel rural ser produtiva, ela também tem o dever de atender as especificidades básicas, como a preservação de forma racional dos recursos naturais disponíveis nesta área, assim como, as relações de trabalho e bem-estar, tornando-se indispensável, portanto, que a propriedade preencha todos os requisitos para que atinja a sua finalidade.

Nesta mesma toada, corrobora Carvalho Filho (2015) ao afirmar que a propriedade se tornará suscetível perante os olhos da Constituição Federal, ou seja, atingirá o seu fim quando atentar para a sua função social, tanto que se trata de um dever de o Estado fiscalizar tal utilização e sendo necessário intervir visando o interesse coletivo, portanto, o direito à propriedade possui um caráter relativo e está condicionado ao seu exercício regular.

A fiscalização executada pelos órgãos estatais tem por base tornar a propriedade rural produtiva, pois uma vez ela produzindo exclui-se a possibilidade de desapropriação para os fins de reforma agrária, fundada no art. 184 da Constituição Federal (1988), sendo mais um dos institutos assegurados pelo Poder Público que permite o acesso ao imóvel rural por aqueles que o cultivavam, mesmo não sendo o verdadeiro titular.

Trazendo a função social da propriedade para o âmbito dos bens de domínio público, a doutrina majoritária, assim como a própria legislação, é adepta ao entendimento de que basta o bem ser considerado público para ter alcançado a sua finalidade. Entretanto, há estudiosos que divergem da regra, sustentando que nem todas espécies de bens públicos são destinados a executar tal função.

Sustenta Carvalho Filho (2015) que, os bens de uso comum do povo, sendo aqueles utilizados de maneira geral pela população e que o seu desfrute seja de modo igualitário, como por exemplo ruas, praças e rios, logo, ocorrerá o cumprimento da função social na medida em que este bem for efetivamente usado pela sociedade.

Ainda acerca dos entendimentos de Carvalho Filho (2015), os bens de uso especial, ou seja, aqueles que estão vinculados ao exercício da Administração Pública, como por exemplo, o imóvel em que estiver funcionando uma secretaria, também estará efetivamente cumprindo com a sua função social, pois encontra-se a serviço de um fim municipal, estadual, federal ou distrital.

Entretanto, a ponto de maior relevância suscitada pela doutrina divergente, está relacionada à terceira categoria de bens públicos, a qual é composta pelos bens dominicais. Esses bens, segundo Farias e Rosenvald (2015), encontram obstáculo ao cumprimento da função social, pois passaram pelo processo de desafetação, ou seja, deixaram de desempenhar uma atividade de caráter e interesse público, porém, o vínculo de bem público permanece vigente enquanto este não for alienado pela Administração Pública.

A crítica existente vem no sentido de que, se os bens públicos alcançam a sua finalidade social quando atenderem as necessidades da sociedade, quando comparado aos bens dominicais, estes não atingem a sua finalidade, pois a Administração Pública não cumpre com o seu objetivo básico de garantir o bem comum, portanto, não há como impor, como regra geral, que todos os bens públicos alcancem a sua finalidade.

Assim, a fim de sanar tal injustiça e possibilitar o estrito cumprimento da função social da propriedade, Farias e Rosenvald (2015) levantam a necessidade de uma reclassificação dos bens públicos em formal e materialmente públicos, onde os primeiros seriam aqueles que, mesmo registrados em nome de uma pessoa jurídica de direito público, estão excluídos de qualquer forma de ocupação ou atividade pública. Por outro lado, os bens materialmente públicos são aqueles que se destinam a proporcionar a garantia dos interesses primários da comunidade social.

Isso é fortemente ressaltado pela doutrina adepta, no sentido de que os bens dominicais não são *a priori* considerados bens de domínio público, pois do ponto de vista da função social, estes bens tornam-se completamente incompatíveis com o interesse coletivo, pois são os mais propensos a desrespeitarem este princípio constitucional.

Compreendida a existência de uma distinção entre a função social da propriedade urbana e a propriedade rural, todavia, tratando-se de modo geral da propriedade privada, quando comparada com os bens de domínio público visualiza-se que, em momento algum, a Constituição Federal (1988) trata dessas duas espécies de propriedade de modo desigual no quesito cumprimento da função social. Contudo, as pessoas jurídicas de direito público não se sujeitam às penalidades aplicadas aos particulares quando descumprida a ordem constitucional.

Em que pese, salienta Marques Neto (2009) que a propriedade é única, o que muda é a sua finalidade e tal variação ocorrerá em razão do seu objetivo, ou seja, o que ela busca desempenhar. Os bens públicos alcançam tal finalidade quando se prestam a atender, direta ou indiretamente, a satisfação das necessidades primárias da sociedade, portanto, o patrimônio público se torna eficiente quando a coletividade estiver usufruindo ou, sendo o caso, estando disponível quando for necessário a sua utilização.

Complementa ainda, Marques Neto (2009, p. 399) que “[...] o poder público não exerce o seu direito de propriedade sempre tal como os particulares, mas também não o desobriga de observar os diversos aspectos da função social que colhem indistintamente todas as espécies de propriedade”, assim sendo, mesmo a Constituição Federal (1988) e o Código Civil (2002) serem extremamente rigorosos em assegurar aos bens públicos um tratamento especial, nenhum deles refere-se a possibilidade de eximir-se da obrigação de cumprir com a finalidade social, pois o Poder Público pode até não desempenhar a mesma atividade ou exercer o mesmo direito que a propriedade privada, mas o cumprimento das determinações constitucionais são de alcance comum, independente da natureza jurídica do bem.

Por este lado, Farias e Rosenvald (2015) preponderam que a propriedade pública, quando dissociada da sua função social, não encontra guarida na norma legal, visto que somente a titularidade é considerada insuficiente, haja vista que carece de legitimidade. Portanto, a função social é um elemento condicionante da propriedade que, quando unida aos direitos de uso, gozo, reivindicação e disposição, tornar-se-á legítima e encontrará a sua destinação.

Ainda quanto aos preceitos de Farias e Rosenvald (2015), a ideia de a função social ser um elemento condicionante da propriedade não está somente atrelada ao cumprimento da norma jurídica, mas implicitamente ligada ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois o seu maior objetivo é a promoção da justiça e da paz social.

Desta forma, o não cumprimento da função social no âmbito do patrimônio público, mais precisamente dos bens dominicais, uma vez que a Carta Magna não faz nenhuma distinção com a propriedade privada, deve ser submetido à incidência do instituto da usucapião como forma de garantia de acesso ao direito de propriedade e moradia.

3 POSSIBILIDADE JURÍDICA DA REALIZAÇÃO DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS

Até o momento, a finalidade do presente estudo se voltou a estabelecer uma relação entre a propriedade privada e a propriedade pública, finalizando com a compreensão do momento exato em que cada uma dessas propriedades cumprem com a função social para a qual são destinadas.

Desta feita, compreendidas todas as suas semelhanças e divergências, o presente capítulo tem por finalidade precípua correlacionar o entendimento positivado quanto à possibilidade de aquisição dos bens públicos pela usucapião e a análise acerca da sentença e acórdão proferido pelo Juízo *a quo* e *ad quem*, no qual acabaram por reconhecer a existência de prescrição aquisitiva de um imóvel de propriedade do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), localizado na Comarca de Coronel Fabriciano, Estado de Minas Gerais.

3.1 REGRAS E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTEXTO

A usucapião, no atual ordenamento jurídico, é fortemente reprimida quando a sua aplicabilidade se refere aos bens de domínio público, pois como tratado no capítulo anterior, esses bens estão cercados pela imprescritibilidade, ou seja, não podem ser adquiridos pelo decurso do tempo, independentemente da categoria que faça parte.

Senão vejamos, a Constituição Federal (1988), mais precisamente em seus arts. 183, §3º e 191, parágrafo único, expressou de maneira absoluta ao dispor que, os bens públicos imóveis, sejam eles urbanos ou rurais, não serão adquiridos mediante usucapião, pois estes bens se destinam ao cumprimento das necessidades sociais.

Entretanto, não foi com a promulgação da Carta Magna que surgiu a necessidade de o Poder Público proteger o seu patrimônio. Mello (2015) ressalta que tal ideia já vinha sendo inserida no ordenamento jurídico desde o período do Brasil Colônia, já que a primeira Lei de Terras, Lei n.º 601 de 1850, realçava a

imprescritibilidade que pairava sobre esses bens. Não obstante, o posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal, através da sua Súmula 340, declarou positivamente que, além dos bens públicos afetados pela Administração Pública, também são insuscetíveis de serem usucapidos os bens considerados como dominicais.

Ressalta-se que, embora não mais previsto na Carta Magna, a Lei n.º 6.969 (1981) disciplinava, em seu art. 2º, a modalidade de usucapião especial rural das terras devolutas, onde a posse ininterrupta e sem oposição pelo período de 5 anos de uma área de terra não superior a 25 hectares, somados a sua utilização para fins de moradia, tornando-a produtiva com o esforço do próprio trabalho e, não havendo o possuidor outra propriedade imóvel registrada em seu nome, tornar-se-ia possível suscitar a usucapião.

Di Pietro (2020), mesmo sendo uma das juristas adeptas à doutrina majoritária, concorda que a revogação do supramencionado dispositivo legal constituiu um retrocesso social, pois acabaria por retirar do possuidor que cultivava o imóvel a possibilidade de acessar a propriedade pública, principalmente quando esta é prestigiada pelo cumprimento da função social.

Alexandrino e Paulo (2021) defendem que a Administração Pública é regida pelos Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público, o que se traduz na imperatividade da norma quando corresponder ao interesse coletivo, assim, suprime-se o interesse do particular frente à necessidade da promoção de benefícios que abrangerá toda a coletividade e não apenas uma pessoa.

Oliveira (2022) sustenta que a supremacia do interesse público sobre o privado se divide em duas categorias: o interesse público primário, o qual está amplamente relacionado com a satisfação das necessidades sociais através do exercício da atividade administrativa, na prestação de serviços públicos e intervenção na ordem econômica; e o interesse público secundário, o qual deságua no alcance do interesse do erário, ou seja, o patrimônio público, pois o Estado, como sujeito de direitos e deveres, tem a necessidade de angariar fundos para convertê-lo posteriormente em interesse primário.

Assevera ainda Oliveira (2022), que a doutrina tradicional faz uso apenas do interesse público primário para fazer referência a supremacia do interesse público,

pois todo o objetivo do Estado estará voltado para a promoção de atos públicos que visem diminuir ou solucionar as necessidades sociais.

Quanto a indisponibilidade do interesse público, Mello (2015, p. 76, grifo do autor) dispõe com maestria que:

[...] sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

Os agentes públicos não possuem discricionariedade para dispor livremente do interesse público, ou seja, a lei não os confere a possibilidade de escolher a melhor maneira, dentro dos limites da conveniência e oportunidade, para atender ao interesse público, sendo, portanto, um ato vinculado da Administração Pública, onde estes estarão subordinados a cumprir com o fim colimado da lei, sendo através deste princípio que a Administração Pública impede que o seu patrimônio físico seja utilizado para fins que não supram a necessidade social.

Di Pietro (2020) enfatiza que o interesse público sempre será indisponível, uma vez que o titular desse direito é a coletividade, sendo a Administração Pública um mero gestor da ordem, protegendo e fomentando a sua efetividade. Entretanto, a autora também acentua que há direitos patrimoniais que podem ter essas características afastadas, sobre a justificativa de a disponibilidade ser mais benéfica à coletividade do que a sua preservação.

Contudo, quando essa disponibilidade é colocada de frente com o instituto da usucapião, o Código Civil (2002), ao respeitar a norma constitucional, rechaçou qualquer dúvida que pudesse existir quanto à sua aplicabilidade ao advertir, em seu art. 102, que os bens de domínio público não se sujeitam à aquisição pela usucapião.

Para Carvalho Filho (2015) isso significa que, mesmo que o possuidor esteja na posse do bem público por tempo necessário à sua aquisição pela usucapião, não existirá o direito de propriedade, pois a ocupação é ilegítima e não alcança a aptidão de ser convertida em domínio, permitindo ao Poder Público o pedido de reintegração de posse, desconsiderando-se as alegações de omissão administrativa.

Essa absoluta impossibilidade civil-constitucional é tratada por Farias e Rosenvald (2015) como uma ofensa ao princípio da função social, além de estar completamente equivocada, haja vista que os doutrinadores são adeptos de uma nova reconstrução classificatória dos bens públicos, onde os bens dominicais, sendo estes constituintes do patrimônio disponível da Administração Pública, quando ocupados por particulares que exercem atividades compatíveis com o imóvel, haveria naturalmente o merecimento da obtenção do título de propriedade.

Nesse mesmo sentido, Fortini (2004, p. 120), preponde que:

Se a inércia e o descompromisso do proprietário privado são devidamente punidos, quer, via oblíqua, com o reconhecimento de que novo é o titular do bem, configurada a hipótese de usucapião, quer com a aplicação das penas delineadas no Estatuto da Cidade, insustentável defender que a administração pública possa negar a vocação dos bens que formam seu patrimônio, deixando de lhes atribuir a destinação consentânea com o clamor social.

Sendo assim, se a propriedade privada tem o dever de cumprir com a sua função social, nada é mais justo que este dever alcance os bens públicos, e é justamente a questão da igualdade que a Autora suscita, pois como demonstrado no capítulo anterior, não há uma hierarquia entre as espécies de propriedade, o que existe são normas regimentais distintas, mas nenhuma delas afasta a função social, portanto, não é justo que a Administração Pública utilize da natureza jurídica do bem para esquivar-se das suas obrigações.

Fortini (2004), assim como Farias e Rosenvald (2015), também apoia a necessidade de uma nova estruturação dos bens de domínio público e, por conseguinte, a extinção da condição especial de imprescritibilidade dos bens dominicais, tornando-os possíveis de serem adquiridos pela prescrição aquisitiva, pois ao repelir a usucapião desses bens, ocorrerá o sacrifício do interesse público, visto que eles não mais integram uma atividade que esteja à disposição da sociedade.

De certa forma, o Poder Público, ao permitir que os bens formalmente públicos continuem com a característica da imprescritibilidade, acabou por impossibilitar que a função social da propriedade fosse exercida, tornando assim a norma constitucional obrigatória apenas para a propriedade privada.

3.2 ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA: O CASO DE CORONEL FABRICIANO, ESTADO DE MINAS GERAIS

A sentença prolatada pelo Douto Juízo Marcelo Pereira da Silva, Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Coronel Fabriciano, Estado de Minas Gerais, em 09 de setembro de 2013, sob os autos n.º 0112383-35.2010.8.13.0194, foi uma das decisões mais inéditas que ocorreram em território brasileiro, pois segundo Tartuce (2019), rompeu com o entendimento constitucional e infraconstitucional ainda vigente, uma vez que acabou por julgar improcedente a ação reivindicatória movida pelo Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais (DER/MG) em face de 10 famílias ali estabelecidas, onde era objetivado a desocupação de uma área estadual de 36 mil m², localizada no KM 280 às margens da BR-381, pertencente ao respectivo órgão.

Conforme o disposto na sentença, Coronel Fabriciano (2013), o argumento trazido pelo Departamento de Estradas e Rodagens na ação reivindicatória fazia jus à norma legal, sustentando que o órgão era proprietário de inúmeros imóveis no território mineiro, sendo que a maior parte dessas áreas eram destinadas a acampamentos dos servidores da autarquia, ou seja, os trabalhadores que construíram as rodovias. Ainda, faziam referência a natureza jurídica do bem, onde o Órgão Requerente destacou que muitos destes imóveis estavam sendo ocupados por servidores e ex-servidores da autarquia, assim como, por pessoas que não possuíam vínculos com esta, porém sempre tiveram o conhecimento de a quem pertenciam aqueles imóveis, sendo a respectiva ocupação, portanto, irregular.

Ainda no que condiz a retro decisão, Coronel Fabriciano (2013), em sede de contestação, os Réus alegaram que são pessoas hipossuficientes e, que em sua grande maioria, são idosos, não possuindo condições para encontrar um novo local para residirem, e ainda, sustentam de modo cabal que residem no local há mais de 30 anos e sobre o imóvel geraram o seu sustento.

O Douto Juízo, ao analisar todas as provas anexadas ao processo, acabou por entender que, estando as famílias há mais de três décadas residindo no local, o qual foi transformado em uma verdadeira comunidade, repleta de infraestrutura como, por exemplo, asfalto e energia elétrica, mesmo o imóvel por direito pertencer

à Administração Pública, a esta não confere reavê-lo, uma vez que se manteve inerte por todo esse período.

Não obstante, o próprio Ministério Público emitiu um parecer nos autos da ação reivindicatória, no sentido de ser favorável ao reconhecimento da usucapião ao invocar o Princípio da Função Social da Propriedade como fundamento para a sua tomada de posição, conforme Coronel Fabriciano (2013, p. 292):

[...] malgrado ainda prevaleça na jurisprudência e na doutrina o entendimento de não ser cabível o usucapião de bens públicos, vem surgindo uma corrente, com a qual me coaduno, no sentido de que a matéria deve ser analisada em conformidade com os princípios constitucionais e com a realidade social ora vivida.

O Promotor de Justiça, representante do Ministério Público, defendeu a propriedade pleiteada em favor dos servidores e ex-servidores do órgão Requerente, visto que este encontrava-se desafetado do serviço público, e destoava do exercício da função social, uma vez que se passaram mais de 30 anos em que essas pessoas estavam na posse do imóvel, tornando-o produtivo e o local de sua residência.

Tartuce (2019) ainda reforça que o Ministério Público, em seu parecer, afirmou que não pode ser permitido, no Brasil, que os bens desafetados e sem qualquer perspectiva de serem reintegrados à utilização pelo Poder Público, não possam ser adquiridos quando se fizerem cumpridores da função social da propriedade e tendo preenchido todos os requisitos legais, principalmente pelo fato de que milhões de brasileiros ainda vivem abaixo da linha da pobreza.

Portanto, mesmo havendo o entendimento já pacificado, os entes do Poder Judiciário estão caminhando para um novo entendimento jurisprudencial, invocando os bens formalmente públicos, mencionados por parte da doutrina, a fim de conceder o pedido de usucapião aos ocupantes dos imóveis desafetados pela Administração Pública e evitar a perpetuação de injustiças sociais.

O Douto Juízo frisa que a proteção que acoberta os bens públicos somente se justifica quando efetivamente estiver voltada a uma finalidade pública, portanto, com base no Princípio da Supremacia do Interesse Público, o bem cumpre a sua função social, pois o seu objetivo é resguardar o interesse coletivo. Todavia, os bens desafetados não cumprem com tal prerrogativa, tanto que, perdem a característica de inalienáveis.

Nesse sentido, o Douto Juízo, Coronel Fabriciano (2013, p. 293), se questiona: “ora, se os bens sobreditos podem ser alienados pela Administração, por não estarem voltados a uma finalidade pública, é razoável que se imprima o mesmo raciocínio à imprescritibilidade, tornando-os também passíveis de ser usucapidos”. O que se extrai vai no sentido de que, se é possível os bens desafetados serem vendidos por não mais executar uma atividade que possua interesse e relevância social, poderá os ocupantes dos respectivos imóveis, quando preenchidos os requisitos legais, serem amparados pelos efeitos da prescrição aquisitiva.

Bastos e Martins (apud Coronel Fabriciano, 2013, p. 294), também são exemplos de doutrinadores que defendem uma aplicabilidade isonômica do instituto da usucapião, sendo, portanto, adeptos à sua aplicabilidade aos bens públicos:

Os bens públicos são aqueles que pertencem ao domínio das pessoas jurídicas de direito público. No entanto, nem todos esses bens estão sujeitos [...] às regras jurídicas a que estão normalmente submetidos os bens públicos na plena acepção da palavra.

Isso significa que os bens dominicais estão submersos na norma legal sem que haja necessariamente o exercício de uma atividade de alcance público, permanecendo com a característica da imprescritibilidade graças ao teor da lei, o que, de certa forma, é uma completa injustiça que um bem não executante de qualquer finalidade de caráter público não possa ser usucapido sob o argumento de destinar a propriedade a um fim social.

O Magistrado da causa, Coronel Fabriciano (2013), ainda reforça que o entendimento favorável ao Departamento de Estradas e Rodagens beira o absurdo, uma vez que a transferência de titularidade do bem em comento estaria por imprimir o efetivo cumprimento do princípio constitucional, ao passo de que o contrário, além de implicar no desalojamento de inúmeras pessoas que ali construíram a sua vida, desrespeitaria a sua utilidade.

Desta feita, a decisão tida como correta pelo Douto Juízo, levou em consideração o tempo, a história dessas pessoas sobre o imóvel e, por fim, o rumo que o imóvel tomou após a sua ocupação, passando de um bem sem finalidade para uma área de desenvolvimento social.

Todavia, o Departamento de Estradas e Rodagens, inconformado com a decisão proferida em primeiro grau, recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a fim de ver a decisão reformada, conforme os ditames legais. O Recurso de Apelação Cível n.º 1.0194.10.011238-3/001 foi distribuído e julgado pela 5ª Câmara Cível, a qual possuía como Relator o Desembargador Carlos Augusto de Barros Levenhagen e os Desembargadores Versiani Penha e Luís Carlos Gambogi, os quais, em 08/05/2014, julgaram improcedente os pedidos do apelante e confirmaram a sentença proferida, declarando o domínio dos Requerentes sobre o imóvel.

Sendo assim, mesmo grande parte da jurisprudência seguir o entendimento positivado na Constituição Federal e no Código Civil, prevalecendo, portanto, a imprescritibilidade dos bens públicos, a supramencionada decisão teve como ementa a seguinte redação, conforme Minas Gerais (2014, p. 1):

EMENTA: 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, suprindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição".

O Tribunal de Justiça reconheceu a existência de todos os requisitos exigidos para que restasse consolidado o direito à usucapião; entretanto, para que isso fosse possível, o Douto Desembargador, ao analisar o caso concreto, preponderou em estabelecer uma distinção entre detenção, o que é sustentado pelo Apelante para o fim de afastar a possibilidade de prescrição aquisitiva e posse *ad usucapionem*, que de certa forma ensejaria no reconhecimento da aquisição da propriedade pelo decurso do tempo. Para Diniz (apud Minas Gerais, 2014, p. 2) o detentor será:

[...] aquele que em razão da sua situação de dependência econômica ou de um vínculo de subordinação e, relação a uma outra pessoa (proprietário), exerce sobre o bem não uma posse própria, mas a posse desta última e em nome desta, em obediência a uma ordem ou instrução. É o que ocorre com empregados em geral, caseiros, almoxarifes, administradores, bibliotecários, diretores de empresa, que são

considerados detentores de bens sobre os quais não exercem posse própria.

Ou seja, o detentor sempre será o sujeito que, estando em uma relação de subordinação, irá conservar a coisa a mando das instruções de seu verdadeiro dono, até que este retorne e assuma a posse. Assim, o detentor não conserva de fato a posse do imóvel, não lhe atribuindo assim o direito de pleiteá-la.

Por outro lado, a posse *ad usucapionem*, para Minas Gerais (2014), faz referência ao reconhecimento do domínio no direito de propriedade. Entretanto, para restar aplicado esse direito, o Douto Desembargador estabelece um caminho onde o possuidor deve demonstrar de forma clara o preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei, como por exemplo, o *animus domini*, ou seja, o possuidor deve ter a intenção de haver a coisa para si e juntamente externalizá-la, a fim de atribuir o conhecimento público de que aquele imóvel lhe pertence, em posse contínua e ininterrupta, sendo que o seu verdadeiro dono não poderá opor-se ou contestar a sua ocupação.

Uma vez diferenciado os dois institutos, os Nobres Julgadores da causa entenderam no sentido de que os Apelados, ao demonstrarem a sua ocupação mansa, pacífica, sem oposição, por tempo necessário e não possuindo o caráter de conservação, deixou-se de se considerar uma mera detenção, mas sim, restou constituída a sua posse, uma vez que nesse decurso de tempo as pessoas ali inseridas tornaram o imóvel cultivável e útil, conforme dispõe o Relator do processo, Minas Gerais (2014, p. 2):

O que acontece neste caso, é que os moradores (ex-funcionários do DER/MG), pouco a pouco foram edificando suas casas no local do acampamento. Com o tempo, as famílias foram crescendo, criando-se vínculo com a propriedade e desde então se passaram aproximadamente 30 anos. Hoje, uma pequena vila, dotada de infraestrutura como: asfalto, energia elétrica, mina e uma pequena igreja. Esta área ocupada pelos moradores, corresponde aproximadamente a 26% do imóvel. O restante encontra-se livre.

Portanto, a partir do momento em que uma pessoa, ou no caso em comento, 10 famílias, estabeleceram residência em um determinado local e, sobre ele, permanecem por mais de três décadas sem interferência ou oposição do órgão público proprietário, tornar-se-á injusto e inadequado a desapropriação dessas

peças, visto que por todo esse período desenvolveram as suas atividades e deram ao imóvel uma função social.

3.2.1 A usucapião de bens públicos à luz do direito de moradia

Outro ponto de extrema relevância e que foi muito bem salientado pelo Membro do Ministério Público em seu parecer emitido nos autos da ação reivindicatória, afirmando não ser válido que o Brasil, sendo um dos países em que a grande maioria da sua população vive na miséria, afaste das pessoas que adquiriram o direito de requerer a aquisição de um imóvel, seja ele público ou privado, uma vez que a Carta Magna garante o acesso à moradia como um meio de alcance da dignidade humana.

O direito de moradia digna está previsto no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), tendo sido ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992 e incorporado ao ordenamento jurídico como Lei Ordinária, pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992, o qual dispõe em seu art. 11, que os Estados partes do pacto reconhecem, além de outros direitos, a moradia adequada como uma forma de melhoria contínua da condição de vida de toda a pessoa humana.

A Constituição Federal (1988), por sua vez, introduziu esta garantia no rol de direitos sociais do art. 6º, através da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. A Carta Magna, ao garantir os direitos sociais, estará resguardando as mínimas condições de acesso a uma qualidade de vida digna ao seu povo, mitigando toda e qualquer forma de vulnerabilidade social ocasionada pelo crescimento desenfreado do sistema capitalista.

Nesta senda, a Medida Provisória n.º 2.220 (2001), na redação de seu art. 1º, garante o direito a concessão de uso especial para fins de moradia, para aqueles que até 22 de dezembro de 2016, possuírem como seu por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, um imóvel público de até 250m², situado em área com característica e finalidade urbana, e não sendo a parte proprietária ou concessionária de outro imóvel.

Farias e Rosenvald (2015) creem que a supramencionada medida provisória, ao instituir a concessão de direito real de uso para fins de moradia, quando abordados sobre a forma dos bens dominicais, não poderá servir de meio para afastar o direito de moradia, logo, a supremacia do interesse público não pode prosperar, uma vez que o bem desafetado está sendo utilizado para o alcance da dignidade da pessoa humana, sendo este um dos pilares de constituição do Estado Democrático de Direito, e o meio de alcance dos demais direitos fundamentais e sociais.

A Lei Federal n.º 11.481 (2007), sendo também uma das responsáveis por instituir medidas de regulamentação fundiária de interesse social em imóveis públicos de propriedade da União, acabou por inserir a concessão de uso especial para fins de moradia no inciso XI do art. 1.225 do Código Civil. Esta lei concedeu uma maior estabilidade jurídica à concessão de uso, uma vez que a medida provisória acima comentada apenas normatizava as ocupações ocorridas antes da sua entrada em vigência, deixando de abranger situações futuras, mesmo que preenchidos os requisitos legais.

Farias e Rosenvald (2015, p. 731), asseveram que:

Apesar do empenho do legislador em solucionar tensões entre posse e propriedade em áreas públicas que servem de moradia a comunidades carentes, afora a hipótese de aquisição de propriedade pela via dos requisitos da usucapião, vê-se que a legitimação da posse não avançou na propriedade particular, mantidos milhares de possuidores em situação de exclusão social.

Assim, mesmo considerando que a usucapião se trata de um mecanismo de aquisição da propriedade, na qual irá beneficiar uma pessoa em isolado ou, no caso de Coronel Fabriciano, 10 famílias, a indisponibilidade jurídica do bem, sob o advento da supremacia do interesse público, não pode ser argumento justificável para afastá-lo, visto que, no que concerne aos bens dominicais, estaria por garantir que um imóvel deixasse de desempenhar uma finalidade social, assim como, violaria o direito fundamental de moradia amplamente defendido pela legislação, haja vista ser mais valioso e vantajoso que o imóvel cumpra com a função social e, ainda, contribua para a erradicação da miserabilidade.

De certa forma, quando é abordado o princípio do interesse público e o direito à moradia, em uma primeira visão, se está diante de uma benesse do direito

coletivo e um instituto do direito privado. Entretanto, de maneira majestosa, Oliveira (2013, p. 52), salienta que:

Não existe um interesse público único, estático e abstrato, mas sim finalidades públicas normativamente elencadas que não estão necessariamente em confronto com os interesses privados, razão pela qual seria mais adequado falar em “princípio da finalidade pública”, em vez do tradicional “princípio da supremacia do interesse público”.

É possível retirar da referida citação que não será em todos casos que haverá um conflito envolvendo o interesse público e o privado, e umas dessas situações se refere ao direito de moradia, pois ele ultrapassa um mero interesse particular, consistindo em um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil que visa erradicar a pobreza e a marginalização, a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais, visto que a sua restrição não colocaria em cheque apenas a possibilidade de ter um lugar adequado para viver, mas ocasionaria também, prejuízos quanto ao acesso à saúde, educação, segurança, trabalho e alimentação.

Oliveira (2022), ainda reforça que a atuação da Administração Pública não pode estar exclusivamente pautada em fins egoístas, ela deve ponderar pela máxima realização dos interesses dos envolvidos, portanto, quando o Poder Público garante a imprescritibilidade do bens públicos, quando estes não executam uma função social, estarão por permitir que o interesse público se destine a um fim individualista do próprio ente federativo, desmerecendo e invalidando a norma constitucional quando proporciona a garantia de uma vida digna ao cidadão.

Desta feita, a supremacia do interesse público não pode ser colocada em um patamar de inalcançabilidade, uma vez que ele sendo um princípio, possui a mesma hierarquia que os demais, até por que a sua imposição advém do Direito Administrativo e trata-se de uma maneira de o Poder Público controlar a sua atuação, sempre voltando-se ao interesse da maioria, sendo, portanto, uma ótima justificativa para que os entes federativos gozem de suas prerrogativas.

Neste contexto, deve ser possível a aplicação do instituto da usucapião aos bens públicos que se encontram desocupados de uma atividade social, uma vez que, em muitos dos casos, a Administração Pública tem conhecimento da ocupação e mesmo assim se mantém imobilizada, até porque a ocupação desses bens possui como resposta a omissão do Poder Público em estabelecer medidas que auxiliem e resolvam o problema da regulamentação fundiária. Assim, é justo e isonômico

que o possuidor, que utilize do bem para fins de moradia e contribua para a execução da função social, adquira o direito de propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de propriedade não é algo claro, mas a sua definição sempre se reportou ao interesse do particular, tanto que, em decorrência das inúmeras evoluções sociais que ela enfrentou ao longo de sua existência, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal garantiu à propriedade o título de direito fundamental da pessoa humana.

No entanto, a Administração Pública, direta e indireta, também possui o direito de adquirir patrimônio, para tanto, verifica-se que o Código Civil, em seu art. 99, aderiu à classificação tripartite e, determinado que esses devem estar em contínuo uso pela população ou ao menos postos à sua disposição para quando se fizer necessário a sua utilização.

Sendo assim, percebe-se que, mesmo a propriedade sendo um direito de natureza individual, ela não está isenta de desempenhar determinados deveres, como por exemplo, a função social da propriedade, a qual está descrita na Carta Magna, mais precisamente no inc. XXIII do art. 5º, bem como, no art. 170, onde lhe é atribuída a função de fiscal da ordem econômica, fundando-se na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, a fim de assegurar uma existência digna para a sociedade, visto que ela é a responsável pelo alcance da justiça social.

Não é para tanto que a própria Constituição Federal, em seus arts. 182, §4º, inc. III e 184, permite que o Estado intervenha na propriedade privada por meio da desapropriação, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Este é o meio que o Poder Público encontrou de fazer com que os particulares empreguem às suas propriedades uma finalidade condizente e compatível com as necessidades de ordem social.

Mesmo este instituto sendo de aplicação exclusiva da propriedade privada, a legislação constitucional não estabelece nenhuma diferença que torne isenta a propriedade pública de cumprir com a sua função social, portanto, esta deverá desempenhar uma atividade que possibilite o acesso da população e, conseqüentemente, a beneficie naquela necessidade existente.

De certa forma, os bens de uso comum e os de uso especial da Administração Pública cumprem com a finalidade social a qual se dispõe, entretanto, o grande

problema, sendo este alvo de críticas pela doutrina minoritária, refere-se justamente aos bens dominicais, pois, uma vez desafetados pelo Poder Público, deixarão de ser destinados à uma a atividade que possa beneficiar a sociedade, rompendo com o entendimento constitucional de que a propriedade atenderá à sua função social.

Sendo assim, o presente trabalho de conclusão de curso possuiu como temática a defesa quanto a possibilidade de aplicação da usucapião àqueles bens públicos que não estão recebendo uma destinação pela Administração Pública. Portanto, mesmo o bem possuindo a natureza jurídica de direito público, não poderá o Estado utilizar desse argumento para romper com o entendimento da norma constitucional, visto que a função social não reflete apenas no cumprimento de uma determinação legal, mas representa o meio de desenvolvimento e acesso à justiça social, tanto de seu proprietário, quanto daqueles que indiretamente são beneficiados pelo seu direcionamento e uso correto do imóvel.

Além da função social, a usucapião desses bens acabaria por proporcionar o acesso ao direito de moradia, o qual também é assegurado na Constituição Federal como um direito social inerente à pessoa humana de extrema importância, pois a sua inobservância implica também na concessão dos direitos referentes à saúde, educação, segurança e lazer.

O caso da Comarca de Coronel Fabriciano no Estado de Minas Gerais, o qual foi o objeto de análise do presente trabalho, rompeu com todo o entendimento legal ao conceder a usucapião coletiva de um imóvel público, na qual, tanto o Juízo *a quo* quanto o *ad quem*, atuaram com extrema maestria ao utilizar como argumento para a decisão tanto a função social da propriedade quanto o direito de moradia, isso por que, as pessoas ali estabelecidas procederam com o desenvolvimento social do imóvel por mais de 30 anos.

Desta maneira, devido a omissão do Estado em estabelecer políticas públicas que visem a regulamentação fundiária e que, por conseguinte, contribuam para a erradicação da miserabilidade, é justo e necessário que reine a isonomia, a fim de tornar possível a aplicação da usucapião naqueles casos em que o possuidor de um bem público o esteja utilizando para fins de moradia, lhe destinando uma função social e tendo preenchidos os requisitos legais da prescrição aquisitiva.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Bens públicos. In: _____. **Direito administrativo descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 1086-1090.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: _____. **Direito Agrário Brasileiro**. Raymundo Laranjeira (organizador). São Paulo: LTR, 1999, p. 160- 161.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. Propriedade. In: _____. **Direito das Coisas: curso de direito civil**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 47-49.

BRASIL. Código Civil. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. 31 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série Vade Mecum).

_____. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Imperador Dom Pedro I (1824). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte (1946). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional (1967). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 31 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série Vade Mecum).

_____. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional n.º 1**, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF: Congresso Nacional (1969). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992. Dispõe de atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidente da República (1992). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 29 maio 2023.

_____. Lei n. 6.969, de 10 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a aquisição por usucapião especial de imóveis rurais, altera a redação do §2º do art. 589 do

Código Civil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Congresso Nacional (1981). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

_____. Lei Federal n. 11.481, de 31 de maio de 2007. Dispõe de medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Congresso Nacional (2007). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

_____. Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidente da República (2001). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

_____. **V jornada de direito civil**. Organização Ministro Ruy Rosado de Aguiar Jr. Brasília: CJF, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Bens Públicos. In: _____. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1179-1197

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito Civil**: direito das coisas e direito autoral. 4º ed., v. 4. São Paulo: Saraiva, 2012.

CORONEL FABRICIANO. Vara da Fazenda Pública. Indeferimento do pedido de reivindicação. Ação de reivindicação n.º 0112383-35.2010.8.13.0194. Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de Minas Gerais e Claudio Aparecido Gonçalves Tito e outros. Juiz: Marcelo Pereira da Silva. 09 set. 2013. **Diário Oficial Eletrônico**. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=01123833520108130194&comrCodigo=194&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=01123833520108130194. Acesso em: 29 maio 2023.

DINIZ, Maria Helena. Da propriedade. In: _____. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 28 ed., v. 4, rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 125-130.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 11 ed. v. 5 rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

FORTINI, Cristiana. **A função Social dos Bens Públicos e o Mito da Imprescritibilidade**. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 5, n.12, p. 113-122, abril/junho, 2004.

GOMES, Orlando. Propriedade. In: _____. **Direitos reais**. 21 ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 119-125.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. 15 ed. v. 5. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: coisas. 8º ed. v. 4. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos**: função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 399.

MEIRELLES, Hely Lopes. Domínio público. In: _____. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 632-639.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Gestão dos bens públicos. In: _____. **Curso de direito administrativo**. 32º ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 937-959.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Negado provimento a ação reivindicatória. Apelação cível n.º 1.0194.10.011238-3/001. Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de Minas Gerais e Claudio Aparecido Gonçalves Tito e outros. Relator: Desembargador Carlos Augusto de Barros Levenhagen. 08 maio 2014. **Diário Oficial Eletrônico**. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10194100112383001. Acesso em: 29 maio 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Princípios do direito administrativo. In: _____. **Curso de direito administrativo**. 2º ed. São Paulo: Método, 2013. p. 52.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25º ed. v. IV, rev. e atual. por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 8º ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TARTUCE, Flávio. Da propriedade. In: _____. **Direito civil**: direito das coisas. 11 ed., v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 131-142.

WALD, Arnoldo; CAVALCANTI, Ana Elizabeth L. W.; PAESANI, Liliana Minardi. **Direito civil**: direito das coisas. 14 ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2015.