



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DIÓGENES RIBEIRO DE ALENCAR NETO**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA  
USUCAPIÃO SOBRE BENS PÚBLICOS**

Salvador  
2021

**DIÓGENES RIBEIRO DE ALENCAR NETO**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA  
USUCAPIÃO SOBRE BENS PÚBLICOS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito e Gestão, como requisito parcial  
para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Cristiano Chaves de Farias.

Salvador  
2021

TERMO DE APROVAÇÃO

**DIÓGENES RIBEIRO DE ALENCAR NETO**

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA  
USUCAPIÃO SOBRE BENS PÚBLICOS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_  
Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_/\_\_/2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente aos meus pais, Diógenes e Ana Cristina, pelo amor, exemplo, incentivo e apoio permanente. Me faltam palavras para agradecer a vocês, por tudo.

Aos meus familiares, em especial minha irmã, Daniela; meus avós, Carlos Edmundo e Vanda; à minha madrinha, Carmella Maria; e à minha tia-avó, Maria das Graças Barreira de Alencar pelo carinho, suporte e por me proporcionarem uma estrutura familiar sólida. Isto é essencial.

Ao Escritório de Advocacia MMCZ, na pessoa do Dr. Luiz Walter Coelho Filho, pela oportunidade de aprendizado, por me abrir as portas e pelo acolhimento.

À Dra. Rita Martins e sua equipe, que me proporcionaram o primeiro contato com o direito imobiliário e por todos os essenciais ensinamentos na prática jurídica.

Não poderia deixar de registrar meu agradecimento ao 6º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador, em especial à Dra. Avani, Dra. Carolinne e Dra. Jacqueline Giarrusso pelo aprendizado diário e pelo apoio ao longo dos últimos meses.

Aos meus amigos, aqui representados por Anna Luísa Gomes, Clara Andrade, Gabriela Xavier, Jorge Pacheco, Leonardo Brim e Luana Medrado, obrigado pela compreensão e amizade de sempre.

Agradeço também a Alexandre Olivier e Daniel Dunkel pelo apoio e incentivo na elaboração deste trabalho de conclusão de curso, vocês foram fundamentais.

Por fim, quero agradecer ao Professor Cristiano Chaves de Farias pelo trabalho de orientação desta tese. O senhor é uma referência como profissional e pessoa.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar a possibilidade do instituto da usucapião dos bens públicos, quando estes deixam de cumprir o preceito constitucional relativo à função social da propriedade. Por outro lado, a usucapião é um instituto formulado para regularizar a propriedade daqueles que cumprem os requisitos exigidos na norma jurídica vigente. Dentre as espécies de usucapião tradicionais e especiais, estas últimas surgiram a partir de uma necessidade de conferir uma maior proteção àqueles possuidores que cumprem função social em detrimento do proprietário tabular desidioso. Ocorre que, por vezes, a usucapião encontra óbice quando deparado com um bem público, mesmo que dominical e não cumprindo sua função social, gerando a discussão acerca deste privilégio da Administração Pública. Importante ressaltar que a norma jurídica pátria, bem como a doutrina majoritária entendem não ser possível a usucapião de bens públicos, principalmente pela sua característica de imprescritibilidade. A metodologia utilizada foi hipotético-dedutiva, com o levantamento bibliográfico, por meio de trabalhos científicos, doutrinas e jurisprudência pátria. Desta forma, conclui-se pela possibilidade da usucapião em bens públicos desafetados, como os bens dominicais, diante do descumprimento do princípio da função social da propriedade, bem como, da obrigatoriedade de respeito ao direito à moradia e da dignidade da pessoa humana, não sendo correto o privilégio desmedido conferido ao Poder Público atualmente.

**Palavras-chave: Função social da propriedade. Dignidade da Pessoa Humana. Direito à Moradia.**

## **ABSTRACT**

The present work aims to study the possibility of the institute of usucapião of public goods, when they fail to comply with the constitutional precept concerning the social function of property. On the other hand, adverse possession is an institute designed to regularize the property of those who meet the requirements of the current legal standard. Among the traditional and special usucapio species, the latter emerged from a need to provide greater protection to those possessors who fulfill a social function to the detriment of the insidious tabular owner. It happens that, sometimes, the usucapio finds an obstacle when faced with a good that is public, even if it is Sunday and does not fulfill its social function, generating a discussion about this privilege of Public Administration. It is important to emphasize that the national legal norm, as well as the majority doctrine, understand that the adverse possession of public assets is not possible, mainly due to its imprescriptibility. The methodology used was hypothetical-deductive, with a bibliographic survey, through scientific works, doctrines and national jurisprudence. Thus, it is concluded that the possibility of adverse possession in disaffected public goods, such as Sunday goods, in view of the breach of the principle of the social function of property, as well as the obligation to respect the right to housing and the dignity of the human person, not the immeasurable privilege currently granted to the Public Authorities being correct.

**Keywords: Social function of property; Dignity of human person; Right to Housing.**

## LISTA DE ABREVIATURAS

CC	Código Civil
CF	Constituição Federal da República
Des.	Desembargador
MP	Ministério Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
RE	Recurso Extraordinário
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>OS BENS PÚBLICOS.....</b>	<b>14</b>
2.1	CONCEITO DE BENS PÚBLICOS.....	14
2.2	CLASSIFICAÇÕES DE BENS PÚBLICOS.....	16
<b>2.2.1</b>	<b>Bens de uso comum.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Bens de uso especial.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Bens dominicais.....</b>	<b>21</b>
2.3	BENS PÚBLICOS E BENS ESTATAIS.....	22
2.4	AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS.....	27
2.5	CARACTERÍSTICAS DOS BENS PÚBLICOS.....	30
<b>2.5.1</b>	<b>Inalienabilidade.....</b>	<b>31</b>
<b>2.5.2</b>	<b>Imprescritibilidade.....</b>	<b>32</b>
<b>2.5.3</b>	<b>Impenhorabilidade.....</b>	<b>33</b>
<b>2.5.4</b>	<b>Impossibilidade de oneração.....</b>	<b>34</b>
2.6	USO DO BEM PÚBLICO E SUAS CLASSIFICAÇÕES.....	36
2.7	DIREITOS REAIS SOBRE A COISA ALHEIA DE BENS PÚBLICOS.....	38
<b>3</b>	<b>DA USUCAPIÃO.....</b>	<b>42</b>
3.1	O INSTITUTO DA USUCAPIÃO E SUA DEFINIÇÃO.....	42
3.2	CONTEXTO HISTÓRICO.....	44
3.3	FUNDAMENTOS DA USUCAPIÃO.....	46
3.4	REQUISITOS DA USUCAPIÃO.....	48
3.5	MODALIDADES TRADICIONAIS DA USUCAPIÃO.....	52
<b>3.5.1</b>	<b>Usucapião extraordinária.....</b>	<b>53</b>
<b>3.5.2</b>	<b>Usucapião ordinária.....</b>	<b>53</b>
3.6	MODALIDADES ESPECIAIS DA USUCAPIÃO.....	54
<b>3.6.1</b>	<b>Usucapião especial rural.....</b>	<b>55</b>
<b>3.6.2</b>	<b>Usucapião especial urbana.....</b>	<b>56</b>
<b>3.6.3</b>	<b>Usucapião urbana coletiva.....</b>	<b>59</b>
<b>3.6.4</b>	<b>Outras modalidades da usucapião.....</b>	<b>60</b>

<b>4.</b>	<b>DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO SOBRE BENS PÚBLICOS.....</b>	<b>61</b>
4.1	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	61
4.2	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	64
4.3	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	68
4.4	A CONTRADIÇÃO CONSTITUCIONAL E A USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS.....	72
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro adotou, no que se refere aos bens públicos, uma divisão *tripartite*, distinguindo tais bens em bens de uso comum do povo; bens de uso especial e; bens dominicais<sup>1</sup>.

Os bens dominicais se diferenciam dos demais bens públicos por não estarem afetados à uma finalidade pública, ou seja, não estão vinculados a uma função ou utilidade pública<sup>2</sup>.

Dito isto, o Texto Constitucional de 1988, o Código Civil pátrio vigente e o entendimento sumulado nº 340 do Supremo Tribunal Federal, independente das supracitadas classificações, vêm entendendo pela total impossibilidade de usucapião de bens públicos<sup>3</sup>.

Em contrapartida, a Constituição Federal de 1988, com as espécies de usucapião especial, destacou a importância do cumprimento da função social da propriedade. Corroborando com tal ideia, há de se destacar o respeito e a garantia do direito à moradia, que está diretamente atrelado à dignidade da pessoa humana<sup>4</sup>.

Ocorre que, o Poder Público não cuida de seu patrimônio como deveria e o crescimento exponencial dos assentos informais é uma realidade brasileira, estejam estes localizados em bens públicos ou privados.

Sendo assim, ao vedar a usucapião de imóveis pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, em especial os bens dominicais, por aquelas pessoas que efetivamente deram-lhe finalidade social, a legislação e a jurisprudencial entram em total contradição haja vista que a Lei Maior, em seus dispositivos, evidencia a função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 170, III), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o direito à moradia (art. 6º, *caput*) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII).

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1508.

<sup>2</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005, p. 887.

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 619*. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Diário da justiça eletrônico 30/10/2018. Brasília, DF. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub..) Acessado em: 31 out. 2021

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

Neste sentido, através da usucapião de imóveis públicos, atentando-se aos bens dominicais e as modalidades especiais do instituto, busca-se garantir os direitos e garantias constitucionais de parcela significativa da sociedade sem, por outro lado, incentivar interesses individuais egoísticos em prejuízo à Administração Pública dos entes federados.

Isto posto, o presente trabalho monográfico tem como seu princípio escopo analisar a possibilidade da usucapião de bens públicos, perfazendo uma análise acerca dos fundamentos que sustentam a insuscetibilidade à prescrição aquisitiva dos bens públicos e quais fundamentos autorizariam o procedimento de usucapião destes bens.

Neste sentido, visa-se, ainda, traçar um breve histórico legislativo e jurisprudencial no que tange a usucapião, buscando enfatizar as principais alterações ocorridas ao longo dos anos e realizar uma revisão bibliográfica de forma a avaliar a existência ou não de uma eventual compatibilidade da usucapião de imóveis públicos no ordenamento pátrio.

A partir de uma análise da função social da propriedade no tocante aos bens públicos, assim como, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o direito à propriedade, será verificado em quais casos poderia ser aplicado o instituto em relação aos imóveis de titularidade do Poder Público, bem como, entender os seus impactos perante a sociedade e quais seriam seus requisitos.

Outrossim, a contribuição sociojurídica é de extrema relevância, uma vez que busca apontar as possíveis soluções que visem dar harmonia e equilíbrio entre o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da função social da propriedade, sem deixar de observar o direito à moradia, o direito à propriedade e, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana.

O viés metodológico do presente trabalho se esteia através da adoção de um procedimento hipotético-dedutivo, o qual segundo Popper<sup>5</sup> pode ser observado a partir de “um problema (P1), ao qual se oferecesse uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa (TT), passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro (EE)”.

---

<sup>5</sup> Popper, K. R. *Autobiografia intelectual*. São Paulo: Cultrix, 1977, p. 140-141.

Logo, o presente projeto analisará à possibilidade de se usucapir bens públicos e, em seguida, testará a hipótese de ser possível a utilização de tal instituto, desde que preenchidos alguns requisitos. Por fim, haverá a constatação quanto ao resultado da pesquisa.

No que tange à abordagem, o projeto será qualitativo, avaliando o impacto que da aplicação do instituto em imóveis públicos terá no âmbito jurídico e na sociedade, se forem possíveis. Ademais, pretende-se através da presente pesquisa a estruturação e mapeamento da bibliografia atinente à problemática em questão, através da análise doutrinária, buscando explicitar, de forma crítica e reflexiva, a posição adotada pelos diversos autores que contribuem diante da visão apresentada, sobre questões envolvendo a usucapião, com o enfoque principal nos bens públicos<sup>6</sup>.

Diante da relevante contribuição social e jurídica do tema, chega-se aos objetivos específicos da pesquisa: a) há possibilidade de usucapir os bens públicos no Brasil?; b) é necessário um giro jurisprudencial e legislativo?

Para melhor elucidação, com fulcro de concretizar as ideias supracitadas, o presente trabalho monográfico foi dividido em três capítulos de desenvolvimento. Dito isto, no primeiro capítulo, foi abordado a temática dos bens públicos, examinando, em especial os conceitos da doutrina, as classificações, as características e alguns outros conceitos pertinentes para serem abordados mais adiante conjuntamente com o instituto da usucapião.

Já o capítulo seguinte aborda à usucapião, trazendo sua definição, contexto histórico, fundamentos, requisitos e modalidades. Por fim, o terceiro e último capítulo de desenvolvimento, numa análise que demanda uma olhar especial, que, a partir da explanação acerca dos bens públicos, do instituto da usucapião e da posição adotada pelos legisladores e pelos intérpretes do direito dotados de jurisdição em relação a usucapião de bens públicos, irá evidenciar a contradição constitucional existente à luz do princípio constitucional da supremacia do interesse público, do princípio constitucional da função social da propriedade, do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como, dos demais direitos e garantias fundamentais pertinentes à temática.

Por fim, o último capítulo busca retomar todo o estudo anteriormente exposto, entendendo pela necessidade de um giro jurisprudencial e legislativo, tendo em vista

---

<sup>6</sup> GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

a atual vedação à usucapião de bens públicos, para que estes, em especial, os bens dominicais, se sujeitem à prescrição aquisitiva notadamente nas modalidades especiais da usucapião, haja vista a necessidade, nestas espécies, do cumprimento da função social da propriedade, do respeito ao direito à moradia, assim como o direito à dignidade da pessoa humana.

## 2 OS BENS PÚBLICOS

Inicialmente, cumpre ressaltar que será feita uma análise acerca dos bens públicos, examinando os conceitos doutrinários, suas classificações, as características e alguns outros conceitos pertinentes com recorte voltado ao instituto da usucapião.

### 2.1 CONCEITO DE BENS PÚBLICOS

Ainda no Direito Romano, a classificação do gênero de bens já era conhecida e diferenciada entre bens públicos e bens privados, de forma que existiam aqueles que eram comuns ou *res communes*, nos casos de mares e rios, bem como os bens utilizados pelo povo de forma comum que eram denominados *de res universitatis*, os quais não eram conceituados como bens públicos<sup>7</sup>.

Apesar de extremamente ultrapassado, a ideia de bens públicos era pautada em propriedade de terras e escravos que eram propriedade de toda comunidade, denominando-se tal espécie de *res publicae*<sup>8</sup>.

Igualmente, José Carlos Moreira Alves<sup>9</sup> (2012, p. 152) ensina que, em geral, a divisão das coisas em *res in patrimonio* e *res extrapatrimonium* significa, nos textos romanos, o mesmo que *res in commercio* e *res extra commercium*, que traduzem, respectivamente, o conceito das coisas suscetíveis de serem apropriadas por um particular, bem como das insuscetíveis de serem apropriadas pelos mesmos.

Especificamente em relação às coisas *extra commercium*, os romanos entendiam que havia uma subdivisão entre as coisas de direito divino (*res diuini iuris*) e as coisas de direito humano (*res humani iuris*)<sup>10</sup>.

Em um recorte mais aprofundado, o presente estudo abordará somente as classificações advindas das coisas de direito humano (*res humani iuris*). Estas se repartem em três categorias: *res communes omnium* (coisas comuns a todos), *res publicae* (coisas públicas) e *res universitatis* (coisas da coletividade)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

<sup>9</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 152.

<sup>10</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 152.

<sup>11</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 152.

Como bem aduz Maria Sylvia Di Pietro<sup>12</sup>:

Falava-se, então, em *res nullius*, como coisas *extra commercium*, dentre as quais se incluíam as *res communes* (mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada), as *res publicae* (terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas ao comércio jurídico) e *res universitatis* (fórum, ruas, praças públicas).

Com avanço das comunidades, já na Idade Média, Maria Sylvia Di Pietro completa que<sup>13</sup>:

(...) os bens públicos eram considerados propriedade do rei, e não mais do povo, como ocorria no Direito Romano. No entanto, logo foi formulada outra teoria que, com base nos textos romanos, voltava a atribuir ao povo a propriedade desses bens, reconhecendo ao rei apenas o exercício do poder de polícia sobre os mesmos.

Nesta linha, enquanto os bens públicos eram considerados como propriedade do rei e não mais do povo, não houve necessidade de distinção do regime jurídico<sup>14</sup>.

Não obstante, nos séculos XVII e XVIII, a partir do momento que retomou o conceito de propriedade dos supracitados bens como pertencentes ao povo, exercendo a Coroa tão somente o poder de polícia sobre os bens, acarretando em um processo de distinção entre as coisas públicas que eram afetadas ao uso público *versus* os bens integrados no domínio da coroa.

Posteriormente, surgiu o Estado Moderno com a natureza de pessoa jurídica, influenciando tal pensamento na caracterização dos bens públicos. Passou-se, assim, a discutir o domínio dos bens móveis e imóveis, bem como o domínio público e o privado<sup>15</sup>.

O Código Civil Brasileiro, discorre em seu artigo 98<sup>16</sup> que “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Ocorre que, apesar desta previsão legislativa, não há uma pacificidade doutrinária acerca do conceito de bens público, existindo três posicionamentos diferentes na conceituação do bem público, sendo eles: a exclusivista, a inclusivista e a mista<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 917.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 918.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

<sup>15</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodvm, 2018, p. 1107.

<sup>16</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>17</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo, 2018.

A primeira corrente pautada no entendimento que bens públicos são somente aqueles pertencentes 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 autarquias e as fundações de direito público<sup>18</sup>.

A segunda corrente defende que bens públicos são<sup>19</sup>:

(...) 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.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>20</sup>, por sua vez, sustenta que bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público).

Acrescenta, ainda, o doutrinador, que também são bens públicos aqueles que, embora não pertençam às pessoas jurídicas de Direito Público estão afetados à prestação de um serviço público.

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

A classificação dos bens públicos foi definida de forma embrionária a partir do Código Napoleônico que já trazia a impossibilidade de propriedade privada de certos bens, como nos casos de rios, resultando em uma distinção entre propriedade pública e propriedade privada<sup>21</sup>.

No que tange à definição de bens públicos, sua conceituação é controversa, prevalecendo na doutrina o sentido de que são bens públicos aqueles de propriedade pública, bem como os de propriedade privada que tivessem afetados à prestação de serviços públicos pela Administração Pública. Contudo, como se perceberá adiante, tal posicionamento é adotado pela doutrina pátria, mas não foi o entendimento adotado pela legislação brasileira vigente<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> FORTINI, Cristiana. *A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Municipal, 2004.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 493.

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 937.

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Balestero Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015.

<sup>22</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2017.

Na doutrina pátria, é possível classificar os bens públicos sob alguns aspectos: quanto à titularidade; quanto à natureza física e; quanto à destinação. Quanto à titularidade, os bens públicos podem ser classificados em federais, estaduais e municipais<sup>23</sup>.

Segundo Celso Bandeira de Mello, a natureza física compreende os bens públicos de domínio hídrico, como águas correntes, águas dormentes e potenciais de energia hidráulica, e bens do domínio terrestre que abrangem o solo e subsolo<sup>24</sup>.

Outrossim, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>25</sup> ensina que quanto à natureza física, os bens públicos se subdividem em duas classes de domínio: domínio público natural, que inclui os domínios terrestres, hídricos e aéreos; e o domínio público artificial, os quais surgem em razão do labor humano.

No que tange à sua destinação, a doutrina discorre que seria adequado uma previsão legislativa que diferenciasse os bens materialmente públicos e os bens formalmente públicos<sup>26</sup>.

Assim, os bens materialmente públicos seriam os bens públicos de propriedade de pessoas jurídicas de Direito Público que cumprem uma finalidade social e, por outro lado, os bens formalmente públicos, que seriam aqueles que, de igual forma, pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, porém sem cumprir a função social<sup>27</sup>.

Em contrapartida, quanto ao regime jurídico dos bens públicos, Floriano de Azevedo Marques Neto faz uma distinção entre o critério civilista, também conhecido como subjetivo, e funcionalista ou objetivo<sup>28</sup>.

O critério funcionalista se baseia na ideia de que qualquer bem pode ser considerado público, mesmo não sendo de propriedade pública, pois o núcleo desta classificação está voltado à prestação de um serviço público<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 920.

<sup>24</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 941.

<sup>25</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 382.

<sup>26</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 438.

<sup>27</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 438.

<sup>28</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 103.

<sup>29</sup> SADDY, André; MOURA, Emerson. A natureza jurídica dos bens das empresas estatais brasileiras: análise da controvérsia acerca do controle dos recursos repassado. *Revista Digital de Derecho*

Já quanto ao critério civilista, Marques Neto explica<sup>30</sup>:

Sob o critério conceitual do Direito Civil (subjeto), um bem é público se uma pessoa jurídica de direito público interno detém a sua titularidade. A partir da verificação de quem é o sujeito do direito subjetivo de propriedade, estabelece-se se o bem está integrado ao patrimônio privado ou ao patrimônio público e se ele se submete ao regime de direito privado ou de direito público, respectivamente. A delimitação de quem é o proprietário do bem basta para o Direito Civil, porque por meio dela conferem-se ao proprietário as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la de terceiros. Dentro desta concepção de delimitação dos bens, a pessoa jurídica de direito público interno possui direitos reais em face dos administrados, em relação aos bens que lhe pertencem, e a utilidade de tais bens relaciona-se ao interesse do detentor do domínio, não importando a relação do bem para com a coletividade, que aparece apenas como um condicionamento do exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Ao que se refere o critério funcionalista (objetivo), o supracitado comenta<sup>31</sup>:

Já sob o critério funcionalista (objetivo), um bem é público se estiver de alguma forma empregado à utilidade de interesse geral. Por este critério, mais do que se verificar a titularidade do bem, importa saber a que finalidade nele se presta. Tal função funcionalista compreende a concepção de que um bem é público em razão da função que cumpre (utilidade para a coletividade) e a concepção segundo a qual um bem é público a partir do regime derogatório do Direito Privado a que está submetido. Decorre desta visão funcionalista o entendimento segundo o qual existem dois tipos de domínio por parte do Estado, os bens do domínio público e os bens do domínio privado da Administração (bens consagrados a um uso de interesse geral e bens não utilizados para uma finalidade pública específica, respectivamente).

Outrossim, Floriano de Azevedo Marques Neto, destaca que o critério funcionalista (objetivo) carece de amparo legal, o que não ocorre, como visto, com o critério subjetivista.

Em tese, os supracitados critérios podem ser complementares, tendo como objetivo principal a “consagração do bem a uma utilização concernente a uma utilidade pública”<sup>32</sup>.

Apesar da discussão doutrinária acerca das classificações dos bens públicos em civilistas ou funcionalistas ou em materialmente públicos e formalmente públicos, o Código Civil não adotou tal entendimento. A primeira classificação metodológica de bens públicos no Brasil foi trazida pelo Código Civil de 1916 que adotou uma divisão

---

*Administrativo*, n. 22, p. 141-161, jul./dez. 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3413771](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3413771). Acesso em out. de 2021.

<sup>30</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 233.

<sup>31</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 234.

<sup>32</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 121.

*tripartite* na qual os bens públicos foram classificados em: a) bens de uso comum do povo; b) bens de uso especial; e c) bens dominicais<sup>33</sup>.

A posição adotada pelo Código Civil é bastante criticada pela doutrina, haja vista que o critério de distinção entre bens públicos e privados, baseado na propriedade do bem é insuficiente, uma vez que não abrange a hipótese de um bem ser considerado público de acordo com a sua afetação voltada à prestação de determinado serviço público<sup>34</sup>:

Assim, não seria público, para os fins do CCB, um edifício, de propriedade privada, alugado pela Administração Pública para nele instalar a sede do governo. Também não seria bem público um presídio construído por meio de parceria público-privada (PPP), regida pela Lei Federal nº 11.079/04, enquanto este imóvel estiver registrado como patrimônio da sociedade de propósito específico criada para explorar a parceria. Também não se submeteriam ao regime de direito público as redes e bens imprescindíveis à prestação de um serviço público concedido a uma concessionária privada.

Desta forma, o Código Civil vigente manteve a supracitada divisão, entretanto, ressaltou em seu art. 99, parágrafo único, que: “considera-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”<sup>35</sup>.

Por uma questão de melhor compreensão, serão abordados com maior ênfase a divisão *tripartite* adotada pelo Código Civil nos tópicos seguintes.

### **2.2.1 Bens de uso comum**

Os bens de uso comum do povo são aqueles necessários ou úteis de todos seres vivos, sendo a categoria que abrange os rios de domínio público, os mares, as rodovias, as ruas, as praças, dentre outros bens. Sendo assim, essa categoria abrange todos os bens que não podem ser submetidos à apropriação privada<sup>36</sup>.

Odete Medauar<sup>37</sup> ensina que neste critério da destinação dos bens públicos, o povo é o beneficiário direto e imediato, sendo típico dos bens de uso comum a utilização geral, realizada por pluralidade de pessoas não individualizadas e de forma

---

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1508.

<sup>34</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 116.

<sup>35</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1026-1027.

<sup>37</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 247.

independente do consentimento da Administração Pública, destacando, ainda, que o dever de assegurar a utilização regular do bem é do Ente Público ao qual o mesmo está vinculado.

Nas palavras de Hely Lopes de Meirelles<sup>38</sup>, o bem de uso comum do povo consiste, *in verbis*:

Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos.

Como visto, os bens de uso comum são abertos à coletividade, não sendo necessária a autorização prévia de utilização para os usuários. Outrossim, Luciano Ferraz e Thiago Marrara<sup>39</sup> adicionam ainda outras três características destes bens, sendo elas: a) a gratuidade, com exceção do que autoriza o artigo 103 do Código Civil<sup>40</sup>, nos casos de imposição da Administração Pública de requisitos pré-estipulados; b) a sujeição ao poder de polícia do Estado; e c) o direito subjetivo do administrado.

No que tange ao direito subjetivo do administrado, tal classificação segue o posicionamento de Eros Grau, entendendo que o administrado, além de ser membro da coletividade interessado na preservação coletiva do uso do bem, pode, também, eventualmente e em razão de necessidades individuais, defender o uso do bem comum em esfera administrativa e judicial<sup>41</sup>.

Dessa forma, os bens de uso comum do povo, não podem ser alienados, tendo em vista que são bens *res extra commercium*, ou seja, bens fora do comércio<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 488.

<sup>39</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 215.

<sup>40</sup> Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>41</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 215.

<sup>42</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 590.

### 2.2.2 Bens de uso especial

Outro conceito de extrema importância indicado por Justen Filho<sup>43</sup> é o que trata sobre bens de uso especial, sendo classificados como bens que auxiliam o exercício das atividades estatais, sejam estes serviços públicos ou não, ou seja, são todos os bens necessários ao desempenho das atividades administrativas, legislativas ou jurisdicionais.

Odete Medauar<sup>44</sup>, em sua obra, ensina que:

Tais bens não comportam uso geral, comum, aberto a todos. Fica a critério da Administração possibilitar, conforme o caso, o uso comum, se este não conflitar com a destinação preponderante do bem. Também depende de consentimento da Administração o uso de parte desses bens por particulares, se for compatível com sua finalidade precípua (exemplo: livraria em escola pública).

Os bens de uso especial possuem, em sua essência, o objetivo de servir ao aparelhamento estatal para a prestação de serviços públicos, igualmente com o que ocorre com os bens de uso comum. Ocorre que aqueles se diferenciam destes pela possibilidade de identificar os destinatários determináveis, cabendo ainda ressaltar que ambos os conceitos estão atrelados à afetação do bem público<sup>45</sup>.

Sendo assim, os bens de uso especial têm como finalidade precípua atender a população e a própria administração pública, sendo considerado como bens que integram o patrimônio administrativo<sup>46</sup>.

### 2.2.3 Bens dominicais

Os bens dominicais se observam por aqueles que são de propriedade pública que não se encaixam no conceito de uso comum do povo ou uso especial, não possuindo uma finalidade pública específica, como é o caso de prédios públicos inativos ou terras devolutas. Neste sentido, Marinela<sup>47</sup> afirma que:

São os que pertencem ao acervo do Poder Público, sem destinação especial, sem finalidade pública, não estando, portanto, afetados. Esse conceito é estabelecido por exclusão, trata de uma definição residual, sendo dominical aquele bem que não é de uso comum do povo e não é de uso especial. São

---

<sup>43</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1031.

<sup>44</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, 248.

<sup>45</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 950.

<sup>46</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 591.

<sup>47</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005, p. 887.

exemplos: as terras sem destinação pública específica, as terras devolutas, os prédios públicos desativas, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa.

É importante, ainda, destacar os bens dominicais que tiveram sua primeira previsão normativa no Código Civil em 1916, em seu art. 66, inciso III, conceituando-os como “os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades”<sup>48</sup>.

No Código Civil vigente, em seu art. 99, inciso III, não alterou o conceito estabelecido pelo código anterior, acrescentando, ainda, que os bens públicos “constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas”<sup>49</sup>.

Sendo assim, ressaltou-se que são titulares de bens dominicais todas as pessoas jurídicas de direito público. Ademais, o parágrafo único do supracitado dispositivo menciona que “não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”<sup>50</sup>.

### 2.3 BENS PÚBLICOS E BENS ESTATAIS

Em que pese não ser a posição adotada nesta pesquisa, parte da doutrina faz uma distinção entre bens públicos e bens estatais, razão pela qual, é importante esclarecer esta separação terminológica e conceitual.

Os doutrinadores que defendem essa divisão entendem que a pouca utilização da expressão terminológica "bens estatais" se dá em razão da influência do Código Civil anterior e sustentam que os bens estatais, bens públicos em sentido amplo, se subdividem em bens estatais públicos, que são os bens públicos em sentido estrito e bem estatais privados<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> BRASIL. *Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. RJ: Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>49</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>50</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>51</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 34.

Antes de adentrar nos bens estatais privados, que para presente pesquisa são considerados "bens privados", é importante a leitura do art. 98 do Código Civil vigente<sup>52</sup>:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Nesta senda, entende-se que se o Estado age como pessoa jurídica privada, ele será proprietário de bens estatais privados, motivo pelo qual, afasta-se a indisponibilidade inerente aos bens estatais públicos, bem como as rígidas restrições à alienação, permitindo a penhorabilidade judicial e permite a oneração por garantias reais<sup>53</sup>.

No que tange à imprescritibilidade, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 536.297<sup>54</sup>, assim como no RE nº 220.096<sup>55</sup>, tratou de fazer uma distinção, entendendo que as empresas públicas de natureza jurídica de direito privado e as sociedades de economia mista podem ser prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.

Nesta linha, observa-se o trecho da ementa do STF, no julgamento do RE nº 536.297<sup>56</sup>, de relatoria da Ministra Ellen Gracie:

(...) A possibilidade de os bens da Caixa Econômica Federal serem adquiridos por usucapião decorre da sua natureza de pessoa jurídica de direito privado, que realiza atividade tipicamente econômica (realização de empréstimos e financiamentos) em concorrência com outras instituições financeiras privadas. Corroborando esse entendimento, destaco do parecer do Ministério Público Federal: O cerne da controvérsia cinge-se à análise da natureza jurídica dos bens das empresas públicas e sociedades de economia mista, tendo em vista que, se forem considerados bens públicos, submetem-se ao regime jurídico da imprescritibilidade, ao passo que, se detiverem a natureza privada, podem ser adquiridos por usucapião. O conceito de bem público foi estabelecido pelo art. 98 do Código Civil, que dispõe: são bens públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Também são considerados bens

<sup>52</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>53</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 117.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 536.297*. Relatora: Ellen Grace, Decisão Monocrática. Brasília, DF. DJe, 25 nov. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho177483/false>. Acesso em out. de 2021.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 220.096*. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. Brasília, DF. DJe, 16 nov. 2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689719>. Acesso em out. de 2021.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 536.297*. Relatora: Ellen Grace, Decisão Monocrática. Brasília, DF. DJe, 25 nov. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho177483/false>. Acesso em out. de 2021.

públicos aqueles que, embora não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, estejam afetados à prestação de um serviço público. Com relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, cuja natureza jurídica é de direito privado, há duas situações distintas, uma vez que essas entidades estatais podem ser prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica. Os bens das empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e que estejam afetados a essa finalidade são considerados bens públicos. Já os bens das estatais exploradoras de atividade econômica são bens privados, pois, atuando nessa qualidade, sujeitam-se ao regramento previsto no art. 173, da Carta Magna, que determina, em seu § 1º, II, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

Neste seguimento é o entendimento da mesma Suprema Corte no RE nº 220.906 de relatoria do Ministro Maurício Correa<sup>57</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Desta forma, de acordo com a jurisprudência pátria, as empresas públicas de natureza jurídica de direito privado e as sociedades de economia mista podem ser entendidas como prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica.

Conforme Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>58</sup> em se tratando de bens das pessoas de direito privado afetados à finalidade pública, estes são submetidos ao regime jurídico de Direito Público e, assim sendo, são inusucapíveis.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 220.096*. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. Brasília, DF. DJe, 16 nov. 2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689719>. Acesso em out. de 2021.

<sup>58</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 434.

De igual forma vem entendendo também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, abrangendo o conceito de bens público para aqueles bens que estão afetados à prestação do serviço público<sup>59</sup>:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CIVIL. USUCAPIÃO DE BENS DA COHAB. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DESTINAÇÃO PÚBLICA DOS BENS. SÚMULA Nº 7 DO STJ.  
 1. As teses apontadas no presente recurso especial não podem ser apreciadas, em virtude da ausência de prequestionamento. Incidência dos enunciados previstos nas Súmulas 282 e 356 do STF. 2. Esta Corte Superior já manifestou o entendimento de que bens integrantes do acervo patrimonial de sociedade de economia mista sujeitos a uma destinação pública podem ser considerados bens públicos, insuscetíveis, portanto, de usucapião.  
 3. Por outro turno, a alteração da premissa adotada no aresto recorrido - no sentido de que o imóvel é público - demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória, insindicável em sede de recurso especial por força do entendimento cristalizado na Súmula 7/STJ.  
 4. Agravo interno não provido.

Interessante observar que os imóveis vinculados ao SFH, mesmo que pertencentes a uma empresa pública de direito privado, exploradoras de atividade econômica, como os bancos, são inusucapíveis, haja vista que estes bancos, especificamente o banco Caixa, explora serviço público de relevante função social "ao atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação"<sup>60</sup>.

Neste sentido é o julgado do Superior Tribunal de Justiça<sup>61</sup>, corrobora com o tema:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. USUCAPIÃO ESPECIAL. IMÓVEL URBANO, FINANCIADO PELO SFH E COM GARANTIA HIPOTECÁRIA. IMPRESCRITIBILIDADE. ENTENDIMENTO DA CORTE DE PISO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PRECEDENTE ESPECÍFICO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 83 DO STJ. REQUISITOS LEGAIS À AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. REFORMA DO JULGADO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA Nº 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. 1. O presente agravo interno foi interposto contra decisão publicada na vigência do NCPC, razão pela qual devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista, nos termos do Enunciado nº 3 aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na

<sup>59</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.719.589/SP*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Brasília, DF. DJe, 12 dez. 2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800128453&dt\\_publicacao=12/11/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800128453&dt_publicacao=12/11/2018). Acesso em out. de 2021.

<sup>60</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 434.

<sup>61</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.480.254/AL*. Relator: Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma. Brasília, DF. DJe, 09 out. 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201402308207&dt\\_publicacao=09/10/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402308207&dt_publicacao=09/10/2017). Acesso em out. de 2021.

forma do novo CPC. 2. Esta Corte já consolidou o entendimento de que o imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação, porque afetado à prestação de serviço público, deve ser tratado como bem público, sendo, pois, imprescritível (REsp nº 1.448.026/PE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Terceira Turma, DJe 21/11/2016). 3. No caso, a revisão do entendimento a que chegaram as instâncias ordinárias acerca do preenchimento dos requisitos autorizadores e necessários para que o imóvel urbano fosse adquirido por usucapião, seria necessário o reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, soberanamente delineados pelas instâncias de base, o que é defeso nesta fase recursal a teor da Súmula nº 7 desta Corte. 4. Não sendo a linha argumentativa apresentada capaz de evidenciar a inadequação dos fundamentos invocados pela decisão agravada, o presente recurso não se revela apto a alterar o conteúdo do julgado impugnado, devendo ele ser integralmente mantido em seus próprios termos. 5. Em virtude do não provimento do presente recurso, e da anterior advertência em relação a incidência do NCPC, incide ao caso a multa prevista no art. 1.021, § 4º, do NCPC, no percentual de 3% sobre o valor atualizado da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito da respectiva quantia, nos termos do § 5º daquele artigo de lei. 6. Agravo interno não provido, com imposição de multa.

Observando-se o julgado acima fica evidenciado que o entendimento segue no sentido que o imóvel da Caixa Econômica Federal vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação é imprescritível, pois o SFH está ligado à prestação de serviço público, justificando a exceção do tratamento deste imóvel com o mesmo regramento aplicável aos bens públicos.

Em sentido diverso, os bens estatais privados ou, também denominados, bens privados, pertencentes as empresas públicas e as sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica, não são beneficiados com a proteção de natureza processual que acautela os bens públicos da usucapião<sup>62</sup>.

Acrescente-se que a jurisprudência dos Tribunais de Justiça estadual entende de igual forma, conforme a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás<sup>63</sup>:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. VALOR DA CAUSA. ADEQUAÇÃO. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DO ARTIGO 292, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VALOR DO LANÇAMENTO DO IPTU PELA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES. BEM IMÓVEL PERTENCENTE À SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SEM PRERROGATIVA DE FAZENDA PÚBLICA. COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS PARA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO COM BASE EM APRECIÇÃO EQUITATIVA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. Embora a lei tenha sido omissa em relação ao valor da causa nas demandas que pleiteiam usucapião, a construção jurisprudencial se deu no sentido de que deve-se utilizar o valor venal do imóvel usucapiendo, estimado pela Administração para fins de lançamento do IPTU, por aplicação analógica ao inciso IV do

---

<sup>62</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

<sup>63</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Apelação Cível nº 0433067.22.2009.8.09.0074*. Relator: Fábio Cristóvão de Campos Farias, Terceira Câmara Cível. DJe 08 de junho de 2020, Goiás, 2020. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em out. de 2021.

artigo 292 do Código de Processo Civil. 2. A AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO – AGEHAB não detém os privilégios de natureza fazendária, assim, seus bens estão sujeitos a aquisição por usucapião. 3. A usucapião extraordinária, pressupõe a comprovação do exercício, por 15 (quinze) anos ininterruptos, independentemente de título e boa-fé, de posse mansa e pacífica, sem oposição e com animus domini. Tendo os apelados demonstrado o preenchimento de todos os requisitos legais, merece manutenção a sentença de procedência da ação. 4. A verba honorária sucumbencial, via de regra, deve ser fixada com base no § 2º do artigo 85 do Código de Processo Civil. Não se tratando a demanda de causa de valor inestimável ou de proveito econômico irrisório, tampouco muito baixo o novo valor da causa, não há que se cogitar o arbitramento dos honorários advocatícios pela apreciação equitativa a que Edição nº 0 - Brasília, Documento eletrônico VDA30132706 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006 Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 14/09/2021 19:42:16 Publicação no DJe/STJ nº 3232 de 16/09/2021. Código de Controle do Documento: 6d24a64e-ff9b-413e-92f7-0c02e48d1572 se refere o § 8º do mencionado dispositivo legal. 5. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Conclui-se que a regra para os bens privados pertencentes à empresas públicas e sociedade de economia mista, que exploram atividade econômica é a possibilidade de usucapião. Contudo, a jurisprudência entende que se esse imóvel está direta ou indiretamente ligado à prestação do serviço público, aplica-se mesmo o regramento dos bens públicos.

Feito este adendo, no que se refere à distinção entre bens públicos e bens estatais por parte da doutrina e jurisprudência, nos próximos tópicos serão analisados o instituto da afetação, assim como, da desafetação dos bens públicos.

## 2.4 AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Como já explanado, os bens públicos se subdividem em bens de uso comum, bem de uso especial e os bens dominicais, sendo o último entendido como os bens imóveis da Administração Pública que não têm uma destinação pública, ao passo que, os outros dois, têm uma destinação pública específica<sup>64</sup>.

Ocorre que, além dos bens que originariamente são "integrantes do patrimônio disponível da Administração", denominados como bens dominicais, outros também podem adentrar esta classificação através de lei ou ato do Executivo<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 950.

<sup>65</sup> RIBEIRO, Alexandre Gianni Dutra. A usucapião de direito real de uso obtido por meio de cessão outorgada pela Administração Pública. *Ministério do Desenvolvimento Regional*, Maio, 2011, p. 593. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/regularizacao-fundiaria/129-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/regularizacao-fundiaria/1884-usocapiao>. Acesso em out. 2021.

De forma semelhante, os bens dominicais também podem ser transferidos para a classificação dos bens de uso comum ou de uso especial, através de lei, ato do Executivo ou por destino natural<sup>66</sup>.

Diante disto, pode-se afirmar que afetação é a preposição de um bem, no caso, de uso comum ou especial, a uma certa destinação. Em sentido contrário, a desafetação é a retirada deste destino, ou seja, é a conversão do bem em meramente dominical<sup>67</sup>.

Aduz Celso Bandeira de Mello que<sup>68</sup>:

A afetação ao uso comum tanto pode provir do destino natural do bem, como ocorre com os mares, rios, ruas, estradas, praças, quanto por lei ou por ato administrativo que determine a aplicação de um bem dominical ou de uso especial ao uso público.

Quanto à desafetação, discorre o supracitado autor, *in verbis*<sup>69</sup>:

A desafetação dos bens de uso comum, assim como, dos bens de uso especial isto é, seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo.

Luciano Ferraz e Thiago Marrara<sup>70</sup> simplificam ensinando que a afetação nada mais é do que vincular juridicamente um bem à certa função pública concreta e primária, ao passo que a desafetação se apresenta em sentido contrário, afastando a vinculação jurídica do bem a uma função ou utilidade pública.

A afetação, assim como a desafetação, ocorre de três formas, determinada por lei, coma previsão da ativação ou desativação de uma repartição pública, por exemplo, por ato administrativo, como é o caso de uma determinação acerca da construção ou demolição de um hospital público ou por fato administrativo, que se vislumbra com uma construção de uma escola pública em terreno privado sem procedimento formal prévio ou incêndio que destrói uma escola pública<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 939.

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.530.

<sup>68</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 939.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. *Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 205.

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 774.

Outrossim, alguns doutrinadores, no que se refere a afetação ou a desafetação dos bens públicos, fazem a distinção das formas de ocorrência destes institutos em: fática, tácita (material) ou expressa (formal).

Entres estes, destaca-se a chamada desafetação fática, que seria a desvinculação de um imóvel público "a certa finalidade pública primária por força de fatos, usos, costumes, comportamentos humanos em geral, a despeito de um ato jurídico". Assim, no conceito de desafetação fática, o uso fático transforma ou afasta a afetação originária<sup>72</sup>.

Por outro lado, tanto na desafetação, quanto na afetação tácita a finalidade de um bem decorre indiretamente de um texto do ato legislativo ou administrativo, não havendo uma previsão específica expressa quanto a isto<sup>73</sup>.

A afetação tácita não pode ser confundida com a afetação fática, uma vez que<sup>74</sup>:

[...] aquela decorria da ausência de uma previsão específica, de um ato legal ou administrativo de efeitos concretos, de modo que ela deve ser compreendida como um comando que está subjacente em um ato normativo que lhe dá legitimidade, seja este ato legislativo ou administrativo, podendo ser extraído, por exemplo, de uma lei de efeitos gerais, como o Código Civil, o Código de Águas, ou mesmo a Constituição da República.

Ainda neste sentido, Luciano Ferraz e Thiago Marrara conceituam a afetação e desafetação, *in verbis*:

(...) indica mandamento contido em ato jurídico legislativo ou administrativo pelo qual se vincula um bem de modo explícito, claro, expreso, inquestionável a uma ou mais destinações primárias.

Por outro lado, Luciano Ferraz e Thiago Marrara<sup>75</sup>, bem como Maria Sylvia Di Pietro<sup>76</sup> entendem que não são todas as formas de afetação e desafetação que se mostram compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>72</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 207.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>74</sup> MURARO, Igor Santos. *Aeródromos públicos e privados: os bens utilizados e cedidos aos particulares*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) Programa de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo, 2018, p. 20-21. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/19908/2/Igor%20Santos%20Muraro.pdf>. Acesso em ago. de 2021.

<sup>75</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 207.

<sup>76</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 925.

Para os primeiros, a desafetação fática não se afigura válida no ordenamento pátrio sob pena de reconhecimento do costume como fonte de normas jurídico-administrativas. Já Maria Sylvia Zanella entende que é inaceitável a desafetação pelo não uso, ainda que prolongado "sob rios de ocorrência de arbitrariedades em prejuízo dos administrados e da própria Administração Pública"<sup>77</sup>.

Por fim, de forma distinta, Carvalho Filho<sup>78</sup> entende que não há relevância quanto a forma em que a afetação ou desafetação de um bem se manifesta, sendo de suma importância a concretização fática dessa alteração de finalidade de determinado bem.

## 2.5 CARACTERÍSTICAS DOS BENS PÚBLICOS

Segundo Odete Medauar<sup>79</sup>, as características dos bens públicos ou regime jurídico dos bens públicos são:

(...) o atendimento do interesse geral a que visam todos os bens, e sua proteção quanto aos particulares e aos próprios agentes públicos explicam os preceitos básicos que norteiam a gestão dos bens públicos.

Considera-se, assim, que os bens públicos, quando comparados aos bens privados, têm um tratamento diferenciado no ordenamento jurídico, conferindo-os características distintas denominadas por Cretella de intangibilidade dominial<sup>80</sup>.

Sendo assim é inegável que os bens públicos demandam maior proteção do que os bens privados, carregando consigo, características distintas como a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e, por fim, a impossibilidade de oneração<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 925.

<sup>78</sup> CARVALHO, FILHO. José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1227.

<sup>79</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 249.

<sup>80</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Domínio Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

<sup>81</sup> CASSEPP, Alexandre Azambuja. Características peculiares aos bens públicos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, Nov. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37255/caracteristicas-peculiares-aos-benspublicos>. Acesso em: 13 out. 2021.

### 2.5.1 Inalienabilidade

A respeito da inalienabilidade, Odete Medauar<sup>82</sup> ensina que, em tese, todos os bens são dotados de inalienabilidade, de forma que o titular não pode dispor deles como bem entender.

Observando os artigos do Código Civil que dispõe sobre a inalienabilidade dos bens públicos, percebe-se que, em verdade, se quer garantir a proteção em intensidades distintas aos bens públicos de acordo com as suas características<sup>83</sup>:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Desta forma, depreende-se que os bens públicos denominados como de uso comum do povo e os de uso especial não podem ser alienados, justamente pela sua imprescindibilidade para a prestação do serviço público. Já os bens dominicais, por carregar a desafetação em sua natureza, podem ser alienados<sup>84</sup>.

O doutrinador Mário Masagão afirma que desde o Código Civil de 1916 o intuito não é declarar a inalienabilidade dos bens públicos, mas dispor sobre a forma, o processo e a perda da inalienabilidade, devido à peculiaridade que esses bens carregam<sup>85</sup>.

Diante disto, não é plausível afirmar que essa inalienabilidade é absoluta, não havendo nenhum texto em nosso direito, dizendo que os bens públicos são absolutamente inalienáveis<sup>86</sup>. Não obstante, completa a doutrinadora Odete Medauar<sup>87</sup>:

(...)a inalienabilidade não se apresenta com caráter absoluto, pois, se assim fosse, ficaria paralisada a Administração, sobretudo em se tratando de bens dominicais (...).

<sup>82</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>83</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>84</sup> MURARO, Igor Santos. *Aeródromos públicos e privados: os bens utilizados e cedidos aos particulares*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) Programa de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo, 2018, p. 21. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/19908/2/Igor%20Santos%20Muraro.pdf>. Acesso em ago. de 2021.

<sup>85</sup> MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 138-140.

<sup>86</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos, função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 23.

<sup>87</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 249.

Como já citado anteriormente, Odete Medauar<sup>88</sup> afirma que existe uma escala ou gradação da inalienabilidade, haja vista que são mais rigorosos os preceitos relativos à alienação de bens de uso comum do povo e de bens de uso especial.

Por fim, há doutrinadores que entendem que a denominação inalienabilidade é empregada de forma errônea, sendo sustentando que a terminologia mais adequada seria alienabilidade condicionada aos requisitos previstos em lei<sup>89</sup>.

## 2.5.2 Imprescritibilidade

A imprescritibilidade dos bens públicos decorre como consequência lógica de sua inalienabilidade originária, de forma que no tocante aos bens públicos, o transcurso do tempo não pode resultar em apropriação por terceiros<sup>90</sup>.

A respeito do tema, Medauar expõe, ainda, que<sup>91</sup>:

A imprescritibilidade tem por finalidade, sobretudo, a preservação dos bens públicos, protegendo-os até contra a negligência da própria Administração. A Constituição Federal veda a usucapião de imóveis públicos situados em zona urbana (art. 183, §3º) e em zona rural (art. 191, parágrafo único), o que revogou dispositivos de leis que possibilitavam usucapião de terras públicas (Lei nº 6.969/81). De acordo com o art. 102 do Código Civil, os bens públicos não estão sujeitos à usucapião.

Em tese e de forma engessada, o ordenamento jurídico pátrio não permite que os bens públicos sofram prescrição aquisitiva, decorrendo disto a impossibilidade de usucapião de terras públicas<sup>92</sup>. É o que se depreende com a leitura dos artigos 183, § 3º da Constituição Federal<sup>93</sup> e 102 do Código Civil<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> MIGUEL, Frederico Costa. Bens públicos: delimitações, aspectos polêmicos e relevantes. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*. Belo Horizonte, ano 6, n. 72, dez. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>90</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 250.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> MURARO, Igor Santos. *Aeródromos públicos e privados: os bens utilizados e cedidos aos particulares*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) Programa de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo, 2018, p. 24. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/19908/2/Igor%20Santos%20Muraro.pdf>. Acesso em ago. de 2021.

<sup>93</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

<sup>94</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

Em sentido contrário e no sentido da defesa deste estudo, há uma parte da doutrina que entende que a imprescritibilidade não pode ser absoluta quando não cumprir a determinação constitucional da função social da propriedade.

Neste sentido, Sílvio Luís Ferreira da Rocha discorre que “os bens dominicais, mesmo considerados públicos em razão do titular, estão sujeito à aquisição operada pela prescrição em decorrência do princípio da função social”<sup>95</sup>.

Outrossim, Cristiana Fortini assevera<sup>96</sup>:

A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social.

Sendo assim, seria adequado dizer que a imprescritibilidade só atingiria os bens de uso comum e os de uso especial, não abrangendo os bens dominicais. Ressalta-se por fim que, apesar do posicionamento deste trabalho, não é a posição adotada pela doutrina majoritária.

### 2.5.3 Impenhorabilidade

Quanto à impenhorabilidade, esta característica consiste “na impossibilidade de incidir execução forçada, ou seja, penhora, sobre os bens públicos”<sup>97</sup>.

Neste diapasão, o art. 100 da Constituição Federal<sup>98</sup> traz que:

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.

<sup>95</sup> FERREIRA DA ROCHA, Sílvio Luís. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 153.

<sup>96</sup> 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. abril/junho, 2004.

<sup>97</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 250.

<sup>98</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

Ademais, em virtude do entendimento majoritário que impõe uma inalienabilidade relativa, como visto, aos bens públicos, o Código de Processo Civil<sup>99</sup> em seu art. 649, inciso I, preleciona que os bens públicos são absolutamente impenhoráveis.

Nesta linha segue a ementa de uma decisão julgada pelo Tribunal Regional do Trabalho<sup>100</sup>:

AGRAVO DE PETIÇÃO. PENHORA DE BEM PÚBLICO. IMPERTINÊNCIA. Uma vez incontroverso que o bem penhorado é de ente público, com afetação para realização de serviço público à população, não cabe penhora à luz do art. 832-CPC/15 (TRT-1 - AP: 00000015020165010008, Relator: Claudia de Souza Gomes Freire, Data de Julgamento: 06/12/2016, Nona Turma, Data de Publicação: 15/12/2016).

Desta forma, os bens públicos, mesmo que sejam dominicais, são impenhoráveis, razão pela qual, a execução contra a Fazenda Pública segue o regime especial dos precatórios<sup>101</sup>.

#### 2.5.4 Impossibilidade de oneração

No que tange à inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, a doutrina e a jurisprudência majoritária entendem que não se pode imaginar a possibilidade de oneração destes<sup>102</sup>.

Direitos reais de garantia sobre coisa alheia previsto no Código Civil<sup>103</sup>, em seu art. 1.419, como o penhor, a anticrese e a hipoteca ficam sujeitos ao chamado poder de sequela, ou seja, acompanham o bem em todas suas mutações, mantendo-a como garantia da execução<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. DF: Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>100</sup> BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região. *Agravo de Petição nº 0000001-50.2016.5.01.0008*. Agravados: Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S/A e outro. Agravante: Isamel Silverio de Souza. Relatora: Cláudia de Souza Gomes Freire, Nona Turma. Brasília, 06 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.trt1.jus.br/jspui/bitstream/1001/833623/1/00000015020165010008-DOERJ-15-12-2016.pdf>. Acesso em out. de 2021.

<sup>101</sup> CASSEPP, Alexandre Azambuja. Características peculiares aos bens públicos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, Nov. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37255/caracteristicas-peculiares-aos-benspublicos>. Acesso em: 13 out. 2021.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 660.

<sup>103</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>104</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 660.

Sendo assim, os bens de uso comum do povo e os de uso especial, em razão de sua natureza, são impossíveis de serem onerados, restando, portanto, os dominicais e as rendas públicas. No que se refere aos bens públicos dominicais, entretanto, há o obstáculo constitucional da impenhorabilidade em execução judicial<sup>105</sup>.

Nesta linha, art. 100 da Magna Carta<sup>106</sup>:

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.

Corroborando com o conceito, o caput do art. 1.420 previsto no Código Civil aduz<sup>107</sup>:

Só aquele que pode alienar poderá empenhar, hipotecar ou dar em anticrese; só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca.

Paralelamente, entende o presente trabalho, na mesma linha que ensina Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>108</sup>:

Entendemos, no entanto, que a impossibilidade de oneração de bem público não alcança os bens dominicais que, após o cumprimento dos requisitos legais, podem ser alienados. Conforme assinalado acima, os bens alienáveis podem ser dados em garantia real, não havendo motivo para exclusão dos bens dominicais. Dessa forma, nada impede, por exemplo, que bens dominicais sejam dados em garantia nos contratos celebrados pela Administração Pública, desde que haja avaliação prévia do bem, justificativa, realização de licitação (obrigatória para celebração do próprio contrato) e, no caso de imóveis, prévia autorização legislativa.

Quanto ao exposto, diante da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos, estes não podem ser dados em garantia real através de hipoteca, penhor e anticrese, motivo pelo qual, fala-se da impossibilidade de oneração dos bens públicos<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

<sup>107</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>108</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Fórum Administrativo*. Belo Horizonte, v.17, n.194, abr. 2017, p. 979. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/115141/Rafael%20Carvalho%20Rezende%20Oliveira%20.pdf>>. Acesso em out. de 2021.

<sup>109</sup> CASSEPP, Alexandre Azambuja. Características peculiares aos bens públicos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, Nov. 2013. Disponível em:

## 2.6 USO DO BEM PÚBLICO E SUAS CLASSIFICAÇÕES

Os bens públicos podem ser utilizados de três formas, quais sejam: o uso comum, o uso especial e o uso privativo. O uso comum dos bens públicos é aquele proporcionado, sem distinção, à totalidade de indivíduos, é o que ocorre com os bens de uso comum do povo<sup>110</sup>.

Desta forma, entende-se que o povo é o beneficiário direto e imediato com a utilização geral realizada por pluralidade de pessoas não individualizadas, de forma independente do consentimento da Administração Pública<sup>111</sup>.

Carvalho Filho esclarece que o Poder Público, em que pese o uso comum e geral, tem competência para regulamentar "algumas situações com fito de adequar a utilização ao interesse público"<sup>112</sup>.

Esta utilização comum pode ser dividida em extraordinária, também denominada anormal ou ordinária e normal. A utilização extraordinária ocorre quando a utilização do bem é precedida por condições determinadas pela Administração Pública ou, então, quando a utilização é diversa da destinação usual do bem. A ordinária, em sentido diverso, é compatível com a destinação do bem, como é o caso de "passagem de veículos pela via pública"<sup>113</sup>.

A utilização especial, por sua vez, é relacionada aos bens de uso especial. Na visão de Carvalho Filho esta classificação é o inverso do uso comum, tendo em vista que o uso especial não apresenta a característica de ser um uso "indiscriminado e gratuito"<sup>114</sup>.

Exemplifica Rafael Oliveira<sup>115</sup>:

a utilização das escolas públicas é destinada apenas aos alunos matriculados; as repartições administrativas são de utilização dos respectivos servidores e dos particulares devidamente autorizados.

---

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37255/caracteristicas-peculiares-aos-benspublicos>. Acesso em: 13 out. 2021.

<sup>110</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 979.

<sup>111</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 247.

<sup>112</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1242.

<sup>113</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 980.

<sup>114</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1242.

<sup>115</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 980.

Nesta utilização, o uso é atrelado à Administração Pública ou aos indivíduos que cumpram os requisitos previstos na legislação.

Sendo assim, são atributos do uso especial: a) a privatividade, em caso de uso especial privativo; b) a onerosidade, em caso de uso especial remunerado; c) a exclusividade do uso a quem paga ou recebe autorização estatal e por fim; d) a inexistência, em alguns casos, de compatibilidade estrita do uso com a destinação do bem<sup>116</sup>.

Já o uso privativo pode alcançar qualquer das três categorias de bens públicos. Esta outorga do direito de utilização do bem público é conferido pela Administração Pública a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada<sup>117</sup>.

Nesta linha, explica Rafael Oliveira<sup>118</sup>:

(...) o consentimento estatal pode ser discricionário ou vinculado, oneroso ou gratuito, precário ou estável, dependendo da respectiva previsão legal. A gratuidade prevalece na utilização dos bens públicos pelos indivíduos em geral, mas a onerosidade deve ser a regra para o uso privativo de bens públicos, com exclusão dos demais indivíduos, excepcionada nos casos em que o uso do bem público acarreta benefícios para coletividade que justifiquem a ausência de contrapartida pecuniária do particular. Em qualquer hipótese, o consentimento deve ser individualizado, conferindo ao destinatário a prerrogativa de utilizar o bem público com exclusividade e nas condições fixadas no respectivo vínculo jurídico.

Dentre os instrumentos de uso privativo estão a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a cessão de uso.

Carvalho Filho<sup>119</sup> entende ainda que esses instrumentos incidem somente nos bens públicos, de forma que "não cabe às empresas públicas ou sociedades de economia mista emitir permissões de uso ou firmar concessões de uso".

Além dos instrumentos de direito público supracitados, adiciona-se a locação, o comodato e a enfiteuse, sendo estes instrumentos jurídicos de direito privado que o ordenamento jurídico admite para o uso privativo dos bens públicos<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1243.

<sup>117</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo. *A utilização do Domínio Público pelos Particulares*. São Paulo: Juriscredi, 1972.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 980.

<sup>119</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1249.

<sup>120</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 991.

Desta forma, especificamente em relação aos bens públicos, é possível que seja dada uma finalidade através da sua utilização por particulares, não sendo esta característica uma particularidade somente dos bens dominicais.

## 2.7 DIREITOS REAIS SOBRE A COISA ALHEIA DE BENS PÚBLICOS

Precipualemente, esta pesquisa não possui o intuito de aprofundar o tema no que se refere aos direitos reais sobre a coisa alheia de bens públicos, entretanto, é importante distinguir o direito na coisa própria e o direito na coisa alheia e, em relação a este último, como se relaciona com o instituto da usucapião quando se refere aos bens da Administração Pública.

O direito na coisa própria, *jus in re propria*, é a propriedade, em melhores termos, o direito real ilimitado. Por seu turno, os direitos na coisa alheia, *jura in re aliena*, também chamado *de* direito real limitado, "relacionam-se à fragmentação das faculdades proprietárias do domínio"<sup>121</sup>.

Nas palavras de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>122</sup>:

(...) a constituição de direitos reais em coisa alheia não reduz a dimensão da propriedade; o proprietário continua titular do mesmo jeito, mas em compensação o domínio é severamente atingido. Ou seja, a faculdade desdobrada já não se encontrará ao alcance do proprietário, mesmo assim será um dos atributos que se relacionam à propriedade. Ao se desdobrar o domínio, brotam novos regimes de titularidade, tidos como direitos reais limitados ou direitos reais em coisa alheia.

O Código Civil de 1916 estampava em seu art. 674, os seguintes direitos reais sobre coisas alheias<sup>123</sup>:

Art. 674. São direitos reais, além da propriedade:  
 I - a enfiteuse;  
 II - as servidões;  
 III - o usufruto;  
 IV - o uso;  
 V - a habitação;  
 VI - as rendas expressamente constituídas sobre imóveis;  
 VII - o penhor;  
 VIII - a anticrese;  
 IX - a hipoteca.

<sup>121</sup> FIGUEIREDO, Luciano; FIGUEIREDO, Roberto. *Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 35-36.

<sup>122</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 899.

<sup>123</sup> BRASIL. *Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. RJ: Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em mar. de 2021.

Com a promulgação em 10 de janeiro de 2002, do Código Civil atual em seu art. 1.225, substituto do artigo anteriormente mencionado, passou a elencar<sup>124</sup>:

Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

XII - a concessão de direito real de uso; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

XIII - a laje.

O Professor Orlando Gomes<sup>125</sup> acrescenta que os direitos reais na coisa alheia subdividem-se em acessórios e principais, enquanto o penhor, a anticrese e a hipoteca se caracterizam como direitos reais acessórios, os demais se caracterizam como principais. Na mesma lógica, diferencia-se os direitos de gozo ou fruição dos direitos de garantia, sendo este último, a classe que inclui apenas a hipoteca, o penhor e a anticrese.

Em complemento, Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>126</sup> apresentam mais uma classe, além dos direitos de fruição e dos direitos de garantia, a classe denominada "direito real à aquisição", que engloba a promessa de compra e venda registrada.

No que tange à enfiteuse, ressalta-se que a regra de direito intertemporal encartada na compilação atualizadora da codificação civil prolongou a vigência do Código de 1916 no que se refere as enfiteuses já existente, não obstante o instituto não ter sido contemplado pelo Código vigente<sup>127</sup>.

Os direitos reais de garantia "pretendem o próprio valor da coisa, mediante a vinculação do bem ao cumprimento da obrigação", razão pela qual, não há que se falar de usucapião de direitos reais de garantia<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>125</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 18.

<sup>126</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 899.

<sup>127</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 279.

<sup>128</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 849.

Ademais, em relação aos bens públicos, há duas correntes que divergem em relação à possibilidade de instituição de direitos reais de garantia, entretanto, em observância ao artigo 100 da Carta Magna, conforme as palavras de Maria Sylvia<sup>129</sup> é excluída "qualquer possibilidade de penhora de bem público, seja qual for a sua modalidade".

Diante do exposto, os direitos na coisa alheia relacionam-se à fragmentação das faculdades proprietárias do domínio. Nesta senda, a usucapião que recai sobre os direitos de gozo ou fruição, não modificam a titularidade da propriedade, não havendo maiores empecilhos quanto a usucapião de direitos de gozo ou fruição sobre bens públicos, haja vista que a titularidade do bem permanece com o Poder Público<sup>130</sup>.

Em conformidade com tal posicionamento, vem entendendo o Supremo Tribunal Federal<sup>131</sup> de igual forma:

AGRAVO REGIMENTAL. USUCAPIÃO DE DOMÍNIO ÚTIL DE BEM PÚBLICO (TERRENO DE MARINHA). VIOLAÇÃO AO ART. 183, §3º, DA CONSTITUIÇÃO. INOCORRÊNCIA. O ajuizamento de ação contra o foreiro, na qual se pretende usucapião do domínio útil do bem, não viola a regra de que os bens públicos não se adquirem por usucapião. Precedente: RE 82.106, RTJ 87/505. Agravo a que se nega provimento.

Do mesmo entendimento compartilha o Superior Tribunal de Justiça:

USUCAPIÃO. DOMÍNIO ÚTIL REFERENTE A BEM PÚBLICO. IMÓVEL QUE ANTERIORMENTE JÁ ERA FOREIRO. ADMISSIBILIDADE. Admissível o usucapião quando imóvel já era foreiro e a constituição da enfiteuse em favor do usucapiente se faz contra o particular até então enfiteuta e não contra a pessoa jurídica de direito público que continua na mesma situação em que se achava, ou seja, como nua-proprietária. Precedentes do STF e STJ. Recurso especial conhecido e provido<sup>132</sup>.

Civil e processo civil. Recurso especial. Usucapião. Domínio público. Enfiteuse. - É possível reconhecer a usucapião do domínio útil de bem público sobre o qual tinha sido, anteriormente, instituída enfiteuse, pois, nesta circunstância, existe apenas a substituição do enfiteuta pelo usucapiente, não trazendo qualquer prejuízo ao Estado. Recurso especial não conhecido<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 928.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 218.324*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma. Brasília, DF. DJe, 28 mai. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur178622/false>. Acesso em out. de 2021.

<sup>132</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 149.445/PE*. Relator: Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma. Brasília, DF. DJe, 24 set. 2001. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199700669920&dt\\_publicacao=24/09/2001](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199700669920&dt_publicacao=24/09/2001). Acesso em out. de 2021.

<sup>133</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 575.572/RS*. Relator: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Brasília, DF. DJe, 06 fev. 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27575572%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27575572%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=vej](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27575572%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27575572%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=vej). Acesso em out. de 2021.

Da análise das jurisprudências dos tribunais pátrios é notório a existência de vários julgados que reconhecem a usucapião de direitos reais limitados sobre bens públicos, entretanto, se limitam a abordar as enfiteuses. Mesmo diante da dialética, tal fato não exclui a possibilidade de usucapião dos demais direitos reais limitados, uma vez que, nestes casos, haverá a preservação do direito do proprietário, ou seja, o Poder Público.

### 3 DA USUCAPIÃO

Internalizado, portanto, o conceito, as classificações e as características dos bens públicos, o presente trabalho entende que a usucapião só seria possível em se tratando de bens públicos dominicais, que são aqueles que constituem o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, mas que não possuem uma destinação específica. Frise-se ainda, que o assunto será debatido com maior ênfase nos tópicos seguintes.

Por exclusão, para deixar mais clara a posição adotada no presente estudo, não caberia imaginar a usucapião de mares e rios, que seriam exemplos de bens de uso comum do povo, assim como, restringe-se vigorosamente as possibilidades de se imaginar a usucapião de um bem de uso especial que esteja afetado à uma finalidade pública de prestação de serviços necessários ao desempenho das atividades administrativas, legislativas ou jurisdicionais.

Entretanto, é imprescindível, antes de aprofundar a análise acerca da aplicação do instituto da usucapião sobre bens públicos, adentrar na temática da usucapião e, posteriormente, discutir a contradição constitucional existente entorno deste tema, nomeadamente no que se refere às espécies de usucapião especial.

#### 3.1 O INSTITUTO DA USUCAPIÃO E SUA DEFINIÇÃO

Inicialmente, a divergência existente acerca do instituto de usucapião já começa do ponto de vista gramatical, no que tange ao gênero quando o legislador do Código Civil previu o substantivo usucapião como sendo masculino, é o que se depreende da leitura da do Capítulo II, Título II, do Livro II, com a expressão "Do usucapião". Por outro lado, a Lei 6.969/81, faz a opção pelo gênero feminino ao acatar "a usucapião"<sup>134</sup>.

Destarte, a usucapião, pelo entendimento da doutrina majoritária, é modo originário de aquisição de propriedade pela posse prolongada da coisa, acrescida de demais requisitos legais. Em completo, Walter Guido Maia ensina que a relação jurídica que nasce decorrente da usucapião independe de qualquer vínculo prévio, o direito nasce novo através de uma aquisição direta. De outra maneira, diz o autor:

---

<sup>134</sup> MAIA, Walter Guido. *Usucapião de bens móveis e imóveis*. São Paulo: BH Editora, 2016, p. 21-22.

"desaparece uma propriedade e surge outra", tendo a jurisprudência atual se filiado à esta corrente<sup>135</sup>.

Sob o mesmo ponto de vista, Orlando Gomes<sup>136</sup> explica que "a distinção entre modos originários e derivados funda-se na existência ou inexistência da relação entre precedente e conseqüente sujeito de direito".

Desta forma, diferencia-se o modo originário do derivado, pois neste resta configurado uma relação precedente e conseqüente entre os sujeitos, já naquele inexistente relação entre o possuidor e o adquirente<sup>137</sup>.

A importância da distinção entre modo originário e derivado reside nos efeitos que se produzem conforme o modo de aquisição, de forma que a propriedade adquirida por modo originário, incorpora-se ao patrimônio do adquirente em toda a sua plenitude. A propriedade adquirida por modo derivado, por sua vez, transfere-se com os mesmos atributos, restrições e qualidades que possuía no patrimônio do proprietário anterior, ou seja, o transmitente<sup>138</sup>.

Superada a distinção entre modo originário e derivado, Friedrich Karl von Savigny explica que a usucapião consiste na necessidade de retificar, em um determinado período de tempo, as relações incertas do direito susceptíveis de dúvidas e controvérsias<sup>139</sup>.

Para Marcelo Marinho Couto<sup>140</sup> a usucapião visa o reconhecimento da titularidade dominial e a atribuição de título apto a modificar a propriedade formal a quem possua o domínio incontestadamente, por certo lapso temporal.

É importante destacar que o objeto do instituto da usucapião não se restringe aos bens imóveis, visto que, o referido instituo também alcança a propriedade de bens móveis, conforme a previsão do art. 1260 do Código Civil, e direitos reais em coisas alheias, segundo o art. 1.225 do Código Civil de 2002, sem esquecer da enfiteuse, remanescentes do código anterior<sup>141</sup>.

---

<sup>135</sup> MAIA, Walter Guido. *Usucapião de bens móveis e imóveis*. São Paulo: BH Editora, 2016, p. 25-26.

<sup>136</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 156.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> SAVIGNY, Friedrich Karl von, 1878-1879, p. 175 *apud* COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 77.

<sup>140</sup> COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião extrajudicial*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 44.

<sup>141</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

Imperioso destacar que o art. 1.244 do Código Civil preleciona que, se estendem aos possuidores as causas impeditivas e suspensivas da prescrição que estão previstas nos arts. 197 a 201 do Código Civil<sup>142</sup>.

Por fim, cumpre salientar que a usucapião prestigia o possuidor em detrimento do proprietário, imputando a este a perda de um direito a que não está obrigado a exercer. O instituto da usucapião é uma das formas de regularização fundiária e visa dar, através da propriedade, segurança jurídica ao ocupante do imóvel, assim como, explorar o potencial econômico pleno do bem, proporcionando negócios, investimentos, transações e desenvolvimento econômico e social<sup>143</sup>.

### 3.2 CONTEXTO HISTÓRICO

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald<sup>144</sup> ensinam que a usucapião foi consagrada na Lei das Dozes Tábuas, no ano 455 antes de Cristo, como forma de aquisição, através do decurso do tempo, de coisas móveis e imóveis. O instituto àquela época, somente poderia ser utilizado pelo cidadão romano e recaía sobre as terras itálicas, a propriedade quirritária<sup>145</sup>.

A princípio, o prazo era de um ano para os bens móveis e de dois anos para os bens imóveis. Posteriormente, esse prazo foi elevado para dez anos entre presentes e vinte entre ausentes<sup>146</sup>.

A partir da expansão das fronteiras do Império Romano, passou-se a conceder ao possuidor peregrino, que não tinha acesso à usucapião, uma espécie de prescrição como forma de exceção fundada na posse por longo tempo da coisa, servindo de defesa contra ações reivindicatórias<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>143</sup> CARVALHO, Orlando de. *Direito das coisas: do direito das coisas em geral*. Coimbra: Centelha, 1977.

<sup>144</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 430.

<sup>145</sup> MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pelo usucapião. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 10, n. 1-2, p. 89, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v10i1-2.11608. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/11608>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>146</sup> MALUF; Carlos Alberto Dabus; MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 211.

<sup>147</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 430.

Essa espécie de prescrição como forma de exceção fundada, era o instituto *longi temporis praescriptio*, de origem grega e que se infiltrou no direito romano, sendo aplicada às terras provinciais e "não se tratava de uma prescrição extintiva do direito do proprietário (de reivindicar)"<sup>148</sup>.

Em verdade, a *longi temporis praescriptio* só seria legítima se o possuidor que tivesse apreendido o bem, por certo lapso temporal, tivesse perdido a posse e quisesse reavê-la contra o proprietário. Este lapso temporal era de 10 anos para proprietário e possuidores que morassem na mesma cidade ou província, denominando-os de presentes; ou por 20 anos quando proprietário e possuidores não morassem na mesma cidade ou província, com denominação de ausentes<sup>149</sup>.

Constantino, no período pós-clássico, por meio de um rescrito, introduziu no direito romano a *longissimi temporis praescriptio*, assim, o possuidor de um imóvel por quarenta anos, de boa-fé, porém sem justa causa tinha a possibilidade de defender-se contra a reivindicação do proprietário com uma exceção<sup>150</sup>.

Nesse cenário, a *longi temporis praescriptio* e a *longissimi temporis praescriptio* eram somente meios de defesa e não modos de aquisição de propriedade.

Dito isso, em 528 depois de Cristo, Justiniano fundiu a *usucapio* e a *praescriptio* em um só instituto, a usucapião. Assim, a usucapião tornou-se, simultaneamente, modo de perda e de aquisição da propriedade<sup>151</sup>.

Destaca-se à época, a dupla face do instituto, qual seja, a aquisitiva e extintiva, sendo a primeira, o modo de adquirir a propriedade pela posse prolongada, e a segunda, o meio pelo qual alguém se libera de uma obrigação pelo decurso do tempo<sup>152</sup>.

Sucessivas leis, entretanto, cercearam a aplicabilidade do instituto, sendo elas: a Lei Atínia (vedou a usucapião de coisas furtivas); as Leis Júlia e Plúcia (ampliaram a vedação às coisas obtidas mediante violência) e, por fim, a Lei Scribonia (proibiu a usucapião das servidões prediais)<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pelo usucapião. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 10, n. 1-2, p. 91, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v10i1-2.11608. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/11608>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>149</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.327.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 430.

<sup>152</sup> MALUF; Carlos Alberto Dabus; MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 212.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

No Brasil, segundo Nestor Duarte, somente com o Código Civil de 1916, tendo como principal elaborador Clóvis Beviláqua e que teve sua vigência a partir de 01 de janeiro de 1917 (em que pese preconizada na Constituição Imperial de 1824), que passou a se falar do instituto da usucapião<sup>154</sup>.

De forma distinta, Júlio Revoredo por sua vez, ensina que o Direito Romano, que é fonte subsidiária do Código Civil brasileiro, já previa a usucapião<sup>155</sup>.

Outrossim, no que se refere o instituto da usucapião, no Brasil, segundo Silvio Meira<sup>156</sup>:

As três Ordenações, a Afonsina, a Manuelina e as Filipinas traziam preceitos sobre a matéria, tendo como respaldo o direito romano. No título 9º do Livro II, as Afonsinas já afirmavam que na falta de lei, costume ou jurisprudência ter-se-ia que aplicar o direito romano e em seguida o canônico. As Manoelinas incorporaram vários preceitos no Liv. II, título 23, §5 e 45, §1º, 2º, 3º e 47. Aí já se falava na posse imemorial. Encontram-se normas a respeito nas Ordenações Filipinas (a que mais nos interessa) no Liv. II, títulos 27 e 28 e Liv. IV, título 79, pr. cap. fin. X de praescript.

Entretanto, para Nestor Duarte, as Ordenações Filipinas, que tiveram vigência no Brasil até o início da vigência do Código Civil de 1916, não dispuseram especificamente sobre a usucapião, mas sim sobre a prescrição. De igual forma, na Consolidação das Leis Cíveis de 1857, tratou Teixeira de Freitas, também, apenas da prescrição aquisitiva<sup>157</sup>.

Feito um apanhado histórico, pode-se, então, ratificar as palavras de Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto quando afirma que "a usucapião é o mais antigo instrumento de regularização fundiária"<sup>158</sup>.

### 3.3 FUNDAMENTOS DA USUCAPIÃO

É indiscutível que o instituto da usucapião privilegia o possuidor contra o proprietário, obrigando este a sacrificar um direito que, em condições normais, não

<sup>154</sup> DUARTE, Nestor. *Breve exame da usucapião no direito brasileiro*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018, p. 663.

<sup>155</sup> REVOREDO, Júlio de. *Usucapião dos bens públicos e patrimoniais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1939, p. 484.

<sup>156</sup> MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pelo usucapião. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 10, n. 1-2, p. 94, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v10i1-2.11608. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/11608>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>157</sup> DUARTE, Nestor. *Breve exame da usucapião no direito brasileiro*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018, p. 663-665.

<sup>158</sup> COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião extrajudicial*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 44.

era obrigado a fazê-lo. Diante da força deste instituto, delimitar os fundamentos da usucapião é de extrema importância<sup>159</sup>.

Os doutrinadores dividem-se em duas correntes buscando fundamentar a usucapião: a subjetiva e a objetiva. As teorias subjetivas baseiam-se na presunção de que há o ânimo da renúncia do proprietário em relação ao seu direito não exercido, quando há desinteresse na utilização da propriedade por um significativo lapso temporal<sup>160</sup>.

Este raciocínio vai de encontro à natureza humana, uma vez que raros são os casos que os proprietários têm o propósito de definitivamente perder o bem ao deixá-lo abandonado por um prolongando período<sup>161</sup>.

Noutro giro, é oportuno dar segurança e estabilidade à propriedade, acabar com as incertezas, bem como consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio. É nesta linha que a teoria objetiva se baseia. O doutrinador Walter Guido Maia ensina em sua obra que todo bem deve ter uma função social e, no caso dos bens imóveis, à paz social interessa a solidificação da situação fática do possuidor frente ao proprietário desidioso, que não cuida do seu bem, que deixa seu bem em estado de abandono, ainda que não tenha a intenção de abandonar<sup>162</sup>.

A ação do tempo sana os vícios e defeitos dos modos de aquisição porque a ordem jurídica tende a dar segurança aos direitos que confere, evitando conflitos, divergências e mesmo dúvidas, decorrendo disto a importância da ampliação das modalidades da usucapião, além da extraordinária e ordinária<sup>163</sup>.

O surgimento de outras espécies do instituto, considerando a utilização do bem a ser adquirido, em especial, a utilização para o trabalho e para a moradia, evidencia que o núcleo deste instituto está pautado no cumprimento da função social da propriedade, o que já se percebia antes mesmo da Constituição Federal de 1988<sup>164</sup>.

Considerando o tempo como o requisito formal imprescindível em todas as modalidades da usucapião, o que irá determinar a quantificação deste tempo é a política legislativa, bem como a vontade do legislador. Assim, a posse prolongada no tempo irá ser maior ou menor em determinada modalidade do instituto, a depender da

---

<sup>159</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 181.

<sup>160</sup> RAMÍREZ VALENZUELA, Alejandro. *Elementos de Derecho Civil*. México: Limusa, 1997.

<sup>161</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 181.

<sup>162</sup> GUIDO MAIA, Walter. *Usucapião de bens imóveis e móveis*. São Paulo: Editora BH, 2016, p. 23-24.

<sup>163</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 181.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

orientação preponderante do legislador, se for no sentido de tutela da propriedade ou da posse<sup>165</sup>.

### 3.4 REQUISITOS DA USUCAPIÃO

Para a caracterização da usucapião, alguns requisitos são imprescindíveis, sendo necessário, para tanto, delimitá-los, como por exemplo, sua forma de constituição, quais bens podem ser usucapidos, entre outros. Desta forma, os requisitos da usucapião podem ser distinguidos entre pessoais, reais e formais<sup>166</sup>.

Os requisitos pessoais dizem respeito aos sujeitos possuidor e proprietário envolvidos na dialética da usucapião, já os reais se concentram nos direitos e coisas que são passíveis de usucapião. Por fim, os requisitos formais são aqueles elementos particulares do próprio instituto, podendo ser gerais, como o lapso temporal e a posse ou especiais, no caso de boa-fé e justo título<sup>167</sup>.

No que tange aos requisitos formais, a posse é imprescindível para a caracterização da usucapião, conquanto sem posse jamais poderia efetivar o instituto ora discutido. O lapso temporal está sempre presente, podendo modificar somente, para maior ou menor, dependendo da espécie de usucapião<sup>168</sup>.

A posse continuada e o tempo são os dois elementos básicos, que devem estar presentes, como de fato estão, em todas as modalidades de usucapião. O doutrinador Benedito Silvério Ribeiro afirma que "a posse e o tempo (*tempus*) compõem os elementos fundamentais à aquisição por usucapião"<sup>169</sup>.

Ainda neste sentido, não é qualquer posse que caracteriza a posse *ad usucapionem*, esta há de ser rodeada de elementos, tendo em vista que a lei requer que seja contínua, pacífica ou incontestada, por todo o tempo estipulado e com *animus domini*, ou seja, a intenção de dono<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 448.

<sup>166</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 181.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 858.

<sup>170</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 139.

No que se refere à posse pacífica, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho simplificam ao ensinar que "se a outra parte contesta a posse do prescribente, coloca em dúvida a prevalência do direito deste último"<sup>171</sup>.

Não obstante, o possuidor não pode possuir a coisa a intervalos e nem tê-la maculada de vícios ou defeitos, ainda que depois de iniciada venha a perder a falha de origem. O vício não se apaga pelo decurso do tempo, de forma que a posse *ad usucapionem* requer também a ausência de contestação especificamente quanto à contestação de quem tenha legítimo interesse, ou seja, da parte do proprietário contra quem se visa a usucapir. Assim, tem-se a posse mansa, pacífica e sem oposição<sup>172</sup>.

Frise-se, que não se exige que a coisa seja possuída pela mesma pessoa no decorrer do prazo necessário de posse para usucapir. É permitido ao possuidor, por lei, que some o seu tempo de posse ao tempo de posse de seu antecessor, desde que ambas as posses sejam aptas a gerar a usucapião, sendo tal espécie denominada de *accessio possessionis*<sup>173</sup>.

Nesta trilha, o Tribunal de Justiça de Roraima discorre<sup>174</sup>:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL - USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO DE IMÓVEL URBANO – ACCESSIO POSSESSIONIS – SOMA DE POSSES DA MESMA NATUREZA, COM ANIMUS DOMINI, CONTÍNUAS E SEM OPOSIÇÃO – RECURSO PROVIDO. 1. Segundo o Pretório Excelso, “a *accessio possessionis* pressupõe não só continuidade e pacificidade como, ainda, homogeneidade das posses, assim porque o antecessor igualmente deve manter posse com *animus domini*” (STF, ARE 1173415, Decisão Monocrática, Relator: Min. Edson Fachin – p.: 08/02/2019). 2. Descartando-se dos autos o preenchimento de tais requisitos, com o reconhecimento do instituto do usucapião, impõe-se a reforma da sentença.

Por fim, o fator tempo é de suma importância devendo ser abordado com elemento fundamental da usucapião. Para que a posse se converta em propriedade, isto é, para que se realize a aquisição por usucapião, há de durar por tempo necessário conforme a legislação e respectiva espécie de usucapião pretendida. Seja qual for o tipo de usucapião, todavia, deve-se exigir o *tempus continuum*<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: Direitos reais*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 160.

<sup>172</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 139.

<sup>173</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 140.

<sup>174</sup> RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. *Apelação Cível nº 0712421-81.2013.8.23.0010*. Relator: Desembargador Cristóvão Suter, 1ª Tuma Cível. DJe 03 de setembro de 2019, Roraima, 2010. Disponível em: <http://jurisprudencia.tjrr.jus.br/juris/detalhes.xhtml?juris=45970>. Acesso em out. de 2021.

<sup>175</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 829.

No que diz respeito à contagem de prazos da usucapião, caso a contagem do prazo tenha começado à época do Código Civil anterior e adentre a vigência do Código Civil atual, deve-se, então, observar a regra geral de transição do art. 2.028 do Código Civil<sup>176</sup>.

Nesta linha, segundo Luciano Figueiredo e Roberto Figueiredo, transcorrido mais da metade do prazo da lei pretérita quando da entrada em vigor do Código vigente, o prazo seguirá a contagem na forma da norma pretérita. Por outro lado, não tendo decorrido mais da metade do prazo da lei anterior, o prazo será o da lei nova, tendo como termo inicial a data de vigência do Código Civil de 2002<sup>177</sup>.

Nesta linha, se consolida a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás<sup>178</sup>:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. REGRA DE TRANSIÇÃO DO ARTIGO 2.018 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. PRAZO DO CÓDIGO CIVIL DE 1916. VINTE ANOS. TEMPO DE POSSE NÃO ALCANÇADO. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. SENTENÇA REFORMADA. 1. O lapso temporal para a aquisição da propriedade do imóvel rural pela usucapião extraordinária que deve ser observado, in casu, é o de 20 (vinte) anos, nos termos do artigo 550 do Código Civil/1916, em face da regra de transição do artigo 2.028 do Código Civil/2002, uma vez que a posse mansa e pacífica sobre o bem iniciou-se na data de 28.09.1992, ao passo que o atual Código Civil entrou em vigência no dia 11.01.2003.2. Constatado que os requerentes/apelados não demonstraram o tempo mínimo exigido para prescrição aquisitiva (20 anos), por meio de usucapião, do imóvel objeto da lide, a improcedência da ação é medida que se impõe, restando demonstrado fato impeditivo ao direito dos demandantes (artigo 373, II, do CPC/15). 3. Uma vez reformada a sentença, forçoso inverter o ônus de sucumbência, para condenar os requerentes/apelados a arcar com o pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios. Entretanto, deve ser suspensa a exigibilidade da cobrança da verba honorária, nos termos do § 3º do artigo 98 do CPC/15. APELO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.

É importante observar que a posse *ad usucapionem* (sendo esta a natureza que assume a posse quando presente os requisitos da usucapião), assim como, a própria usucapião, na grande maioria das vezes, tem sua origem no esbulho<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> FIGUEIREDO, Luciano; FIGUEIREDO, Roberto. *Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível nº 0433067.22.2009.8.09.0074. Relator: Fábio Cristóvão de Campos Farias, Terceira Câmara Cível. DJe 08 de junho de 2020, Goiás, 2020. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em out. de 2021.

<sup>179</sup> SILVESTRE, Gilberto Facchetti. *Direito Difusos e Coletivos*. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI. São Paulo: Editora Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020, p. 11. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva\\_5f1f2d2299176.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva_5f1f2d2299176.pdf). Acesso em mai. 2021.

O esbulho, juntamente com a turbação e a ameaça, constitui as moléstias da posse, ou seja, são circunstâncias na qual o pretense usucapiente impede o proprietário ou o legítimo possuir de exercer os poderes inerentes ao domínio e à posse. Ocorre que, este esbulho, turbação ou ameaça podem ser originários de um vício de posse. Este vício de posse pode existir devido à violência, à clandestinidade e à precariedade<sup>180</sup>.

Benedito Silvério Ribeiro ensina que a posse revestida de vícios, sendo estes, oriundos de violência, clandestinidade ou precariedade, caracteriza a posse injusta, já posse justa, de modo distinto, é aquela sem vícios. A posse violenta e clandestina, são vícios temporários e, desde que cessados, podem produzir efeitos na órbita do direito<sup>181</sup>.

Sendo assim, a posse adquirida por violência acontece quando terceiros se apoderam de imóvel mediante atos de agressão ou coação, física ou moral, do qual não se pode resistir, praticados contra o legítimo possuidor ou proprietário, alguém de sua família, o fâmulos ou mesmo contra a coisa<sup>182</sup>.

A posse adquirida por meio de clandestinidade trata-se de uma posse adquirida sorrateiramente, obtida na surdina, sem violência ou destruição de coisa e proteções. A distinção desta para a posse obtida mediante violência faz sentido, talvez, para fins de caracterização da extensão do dano em possível tutela indenizatória por perdas e danos e dano moral<sup>183</sup>.

Por fim, a precariedade é adquirida mediante a autorização do legítimo titular da coisa e quando o mero detentor é compelido a devolvê-la, mas não o faz, mantendo-se indevidamente na posse do bem sem autorização de quem é de direito<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 744.

<sup>182</sup> SILVESTRE, Gilberto Facchetti. *Direito Difusos e Coletivos*. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI. São Paulo: Editora Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020, p. 11-12. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva\\_5f1f2d2299176.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva_5f1f2d2299176.pdf). Acesso em mai. 2021

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> SILVESTRE, Gilberto Facchetti. *Direito Difusos e Coletivos*. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI. São Paulo: Editora Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020, p. 11-12. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva\\_5f1f2d2299176.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva_5f1f2d2299176.pdf). Acesso em mai. 2021

A posse precária, entretanto, não convalesce, tendo em vista que é adquirida por abuso de confiança, de forma que "há de se entender que a precariedade nunca cessa, pelo que jamais produzirá efeitos jurídicos"<sup>185</sup>.

Nesta linha, o art. 1.208 do Código Civil<sup>186</sup>:

Art. 1.208. Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade.

A boa-fé e o justo título, diferentemente da posse continuada e do lapso temporal, não são requisitos básicos de todas as modalidades de usucapião, mas só de algumas, como será visto mais adiante. Tradicionalmente se conceitua justo título como<sup>187</sup>:

(...) todo ato formalmente adequado a transferir o domínio, ou o direito real de que trata, mas deixa de produzir tal efeito em virtude de não ser o transmitente senhor da coisa, ou do direito, ou lhe faltar o poder legal de alienar.

A boa-fé, por sua vez, há de ser verificada ao ter início a posse do usucapiente e deve permanecer durante todo o tempo da mesma. É a crença inabalável que a coisa possuída realmente lhe pertence<sup>188</sup>.

Sendo assim, a boa-fé ou é integral, ou não existe e não existindo, ou seja, tendo o possuidor ciência do vício que impede a sua aquisição do domínio, impossibilita-se algumas modalidades de usucapião<sup>189</sup>.

### 3.5 MODALIDADES TRADICIONAIS DA USUCAPIÃO

É importante observar que existem duas modalidades tradicionais de usucapião denominadas de ordinária e extraordinária. O Código Civil de 1916<sup>190</sup> seguiu a mesma lógica do período clássico romano, com a *longi temporis praescriptio* e a *longissimi temporis praescriptio*, prevendo somente as modalidades tradicionais de usucapião.

---

<sup>185</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 745.

<sup>186</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>187</sup> NEQUETE, Lenine. *Da Prescrição Aquisitiva*. Porto Alegre: Sulina, 1970, p. 173.

<sup>188</sup> MALUF; Carlos Alberto Dabus; MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 221.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> BRASIL. *Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. RJ: Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em mar. de 2021.

Com o advento da Constituição Federal de 1934 começou a surgir as modalidades especiais de usucapião que serão abordadas em tópico apartado<sup>191</sup>.

### 3.5.1 Usucapião extraordinária

A usucapião extraordinária tem por característica uma exigência maior lapso temporal da posse<sup>192</sup>. O Código Civil vigente, em seu artigo 1.238, preleciona que aquele que, por quinze anos ininterruptos e sem oposição, possuir imóvel como se fosse seu, independente de justo título e boa-fé, poderá adquiri-lo<sup>193</sup>.

O prazo previsto no parágrafo único do referido dispositivo, reduz-se para dez anos se for estabelecido no imóvel moradia habitual ou obras ou serviços de caráter produtivo<sup>194</sup>.

No que tange à posse, deve ser pacífica e ininterrupta, presente o chamado “*animus domini*”, ou seja, a intenção de ser dono. É necessário destacar, em relação à posse e o prazo que, são igualmente legítimos, os atos praticados por intermédio de terceiros, como prepostos, agregados ou empregados, ou seja, não é prescindível que o usucapiente exerça por si mesmo, e por todo o tempo, os atos possessórios<sup>195</sup>. Em relação à dispensa do justo-título e boa-fé, esta baseia-se na valorização do trabalho humano em desprestígio ao proprietário que abandonou imóvel<sup>196</sup>.

### 3.5.2 Usucapião ordinária

A usucapião denominada “ordinária”, por outro lado, mantém os requisitos da usucapião extraordinária, porém há uma diminuição do lapso temporal de posse necessário, tendo em vista a presença do requisito do justo título e da boa-fé que deixam de ser dispensado nesta modalidade<sup>197</sup>.

---

<sup>191</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934*. RJ: Rio de Janeiro, 1934. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em ago. de 2021.

<sup>192</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 185.

<sup>193</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 143.

<sup>197</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald ensinam que o justo título é o instrumento que cria no proprietário a ideia que aquele título outorga ou poderá lhe outorgar a condição de proprietário. Juridicamente falando, é um ato translativo inapto a transferir a propriedade por padecer de um vício de natureza formal ou substancial<sup>198</sup>.

Ainda neste sentido, o título é ato jurídico responsável por justificar a transferência do domínio. Desta forma, a denominação justo título é utilizada para “habilitar alguém a adquirir a propriedade de uma coisa. Todo negócio jurídico apto a transferir o domínio considera-se justo título”<sup>199</sup>.

Essa conceituação supre o erro no modo de aquisição, como é o caso em que um sujeito pensa estar adquirindo uma propriedade, mas o faz por um instrumento particular, quando a transmissão só seria possível com escritura pública. Ainda assim, mesmo o ato sendo nulo, porquanto haja defeito em sua forma, “é de se admitir a possibilidade de ser sanado o defeito com a usucapião ordinária”<sup>200</sup>.

Já a boa-fé, por sua vez, é mais que a intenção de ser dono. A maior parte dos possuidores agem como se dono fossem porém muitos sabem que de fato não o são. Nesta linha, a boa-fé é o estado de erro, é a ignorância, de forma que o possuidor de boa-fé acredita ser proprietário<sup>201</sup>.

Por fim, é importante ressaltar que o lapso temporal da usucapião ordinária é de 10 (anos) segundo o Código Civil, já o art. 1242, em seu parágrafo único reduziu o prazo do instituto para 5 (cinco) anos como se observa<sup>202</sup>:

Art. 1.242 [...]

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

### 3.6 MODALIDADES ESPECIAIS DA USUCAPIÃO

As modalidades de usucapião denominadas “especiais”, por sua vez, baseiam-se no caráter social da propriedade. A diminuição do lapso temporal como um dos

---

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 187.

<sup>200</sup> GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 187.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

requisitos demonstra a predisposição do legislador a acolher as situações nas quais o usucapiente faça do bem imóvel a sua moradia habitual ou a torne produtiva pelo seu trabalho. Desta forma, prestigia-se o possuidor que promove o progresso social e econômico, ao garantir a moradia e/ou a subsistência da sua família, no imóvel<sup>203</sup>.

### 3.6.1 Usucapião especial rural

Às vésperas do advento do chamado "Estado Novo", em um momento marcado por um forte apelo nacionalista e progressista, esta modalidade especial de usucapião surgiu a partir do advento do texto constitucional de 1934<sup>204</sup>.

Atualmente, a usucapião especial rural, também chamada de usucapião *pro labore* ou ainda constitucional rural e usucapião rural é uma das modalidades de usucapião especial existentes que está estabelecida no art. 191 da Constituição Federal de 1988<sup>205</sup> e, de forma idêntica, no art. 1.239 do Código Civil vigente<sup>206</sup>.

Esta modalidade tem um forte caráter social, só sendo admitida em favor de quem ocupe até 50 (cinquenta) hectares de terra, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sendo o imóvel produtivo pelo trabalho ou morada habitual do usucapiente<sup>207</sup>.

Ademais, nesta espécie só poderá adquirir por usucapião o sujeito que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald entendem que nessa modalidade existe um interesse de se possibilitar a ocupação de terras subaproveitadas e de se fortalecer a política agrícola<sup>208</sup>.

O Tribunal de Justiça de Pernambuco discorre sobre o tema<sup>209</sup>:

<sup>203</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 149.

<sup>204</sup> SANTOS, Marcelo Vinicius. A evolução histórica da usucapião: da usucapião romana até a fragmentação atual do instituto no Direito brasileiro. In: LAGO, Ivan (Coord.). *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

<sup>205</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

<sup>206</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>207</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 483.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Apelação Cível nº 0000101-36.2009.8.17.1210. Relator: Eurico de Barros Correia Filho, Quarta Câmara Cível. DJe 24 de julho de 2013, Pernambuco, 2013. Disponível em:

[http://www.tjpe.jus.br/consultajurisprudencia/web/downloadInteiroTeor;jsessionid=8dvX4lyEnmPdSLg2ozA7yNW5gUmRsTjciNTRg6bJDjN\\_iaKw068Ll-925858655?codProc=373101&tipoJuris=1141&orig=FISICO](http://www.tjpe.jus.br/consultajurisprudencia/web/downloadInteiroTeor;jsessionid=8dvX4lyEnmPdSLg2ozA7yNW5gUmRsTjciNTRg6bJDjN_iaKw068Ll-925858655?codProc=373101&tipoJuris=1141&orig=FISICO). Acesso em out. de 2021.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO ESPECIAL RURAL. COMPROVAÇÃO DE TODOS OS REQUISITOS. RECURSO JULGADO PROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME. - Aquisição do bem com o ânimo definitivo de estabelecer residência no sítio objeto da lide. O fato de se passar muito tempo na capital para tratamento de saúde da esposa é transitório, não desvirtuando o local de seu domicílio; - *Animus domini*. Intenção dos apelantes de possuírem o bem como se proprietários fossem decorre dos investimentos efetuados no imóvel. É evidente que quem explora o bem por meio de cultivos e plantações, construindo casa para moradia age com intenção de dono. - Quanto aos demais requisitos necessários para a configuração da usucapião especial, verifica-se que não há controvérsia a respeito da posse ininterrupta, do tamanho do imóvel usucapiendo e do transcurso do prazo de 5 (cinco) anos, pelo que se devem presumir verdadeiros tais fatos (art. 302, caput, do CPC). Recurso provido.

É mister destacar que a modalidade de usucapião especial rural está diretamente atrelada ao cumprimento do direito fundamental à moradia, privilegiando aqueles que dão uma destinação correta ao bem, respeitando a função social da propriedade. Neste sentido Maria Helena Diniz destacada que<sup>210</sup>:

A propriedade pertence, portanto, mais à seara do direito público do que à do direito privado, visto ser a Carta Magna que traça seu perfil jurídico. Urge fazer com que se cumpra à função social da propriedade, criando condições para que ela seja economicamente útil e produtiva, atendendo o desenvolvimento econômico e os reclamos de justiça social. O direito de propriedade deve desempenhar uma função social no sentido de que a ordem jurídica confere ao seu titular um poder em que estão conjugados o interesse do proprietário e do Estado ou o social. Por isso, o órgão judicante deverá procurar, na medida do possível, harmonizar a propriedade com sua função social.

Portanto, fica elucidada a importância desta modalidade, como forma de fortalecer a política agrícola, valorizando o homem do campo, tendo em vista os prazos reduzidos em favor de quem explora e desempenha a atividade rural e/ou faz do imóvel rural de até 50 (cinquenta) hectares sua moradia habitual.

### 3.6.2 Usucapião especial urbana

Após mais de uma década de atraso, o legislador veio a regulamentar o artigo 182 e 183 da Carta Magna, aprovando no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade em 2001, no Congresso Nacional<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> DINIZ, Maria Helena. *Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 129-130.

<sup>211</sup> SANTOS, Marcelo Vinicius. A evolução histórica da usucapião: da usucapio romana até a fragmentação atual do instituto no Direito brasileiro. In: LAGO, Ivan (Coord.). *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Desta forma, conforme será visto, o legislador buscou preservar os valores tutelados no texto constitucional como a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente saudável, da segurança e do bem estar-social da população das Cidades<sup>212</sup>.

A usucapião especial urbana ou também chamada de usucapião constitucional urbana, implementada pelo art. 183 da Constituição de 1988 está disciplinada, igualmente, no art. 9º do Estatuto da Cidade e no art. 1.240 do Código vigente, estabelecendo este último<sup>213</sup>:

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Analisando a usucapião especial urbana, dentre os critérios de enquadramento para caracterização desta espécie de usucapião, o supracitado artigo, traz como requisito que o imóvel deve ter dimensão máxima de área de duzentos e cinquenta metros quadrados localizado em área urbana e, ainda, que o possuidor, para ter acesso a essa modalidade, deve utilizar o imóvel como moradia sua ou de sua família e que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural<sup>214</sup>.

De maneira acertada, Benedito Silvério Ribeiro entende que, em que pese a exigência de habitação e a vedação ao uso não residencial do imóvel, é possível o uso misto, com parte do imóvel destinado a um "comércio acanhado"<sup>215</sup>. É que, considerando a impossibilidade do possuidor de ter outro imóvel, não seria razoável impossibilitar que este exerça seu labor no único imóvel que possui.

O requisito de área urbana de dimensão máxima de até duzentos e cinquenta metros quadrados não deixa claro se este parâmetro de extensão se refere à área total do terreno ou apenas àquela construída<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>214</sup> CORDEIRO, Carlos José. *Usucapião especial urbano coletivo: abordagem sobre o Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

<sup>215</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1049.

<sup>216</sup> ALMEIDA, Juvencio; GUERRA, Gustavo Rabay. Usucapião especial urbana: análise tópico-problemática da aplicação do instituto em julgados do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.1, nº 11, p. 514-549, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.36185>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36185>. Acesso em mai. de 2021.

O art. 9º do Estatuto da Cidade elucida este impasse ao trazer na sua redação: “aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados”<sup>217</sup>.

O último requisito apresentado é a condição de não ter o requerente a propriedade de outro imóvel, ainda que rural. Esse requisito apenas considera a situação jurídica do pretense usucapiente durante o lapso temporal da posse destinada à usucapião<sup>218</sup>.

Desta forma, não haverá óbice ao reconhecimento da ocorrência, caso o prescribente tenha sido proprietário de outro imóvel, anteriormente ao início da posse, apto a conformar a prescrição aquisitiva especial urbana. De igual forma, não haverá óbice caso venha o pretense usucapiente adquirir outro imóvel após a incidência do instituto<sup>219</sup>.

Nesta trilha, para fins do requisito do artigo supracitado, o que importa é a inexistência de propriedades imóveis em nome do pretense usucapiente a contar da data de início do lapso temporal quinquenal até seu completo decurso, sejam bens imóveis urbanos ou rurais<sup>220</sup>.

Por fim, tem, esta modalidade, o propósito de democratizar o aproveitamento dos instrumentos imobiliários, e é um dos principais instrumentos de concretização da política de desenvolvimento das cidades. Neste diapasão, para Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald homenageia-se, assim, o direito fundamental à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF: Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 mar. 2021.

<sup>218</sup> CORDEIRO, Carlos José. *Usucapião especial urbano coletivo: abordagem sobre o Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> ALMEIDA, Juvencio; GUERRA, Gustavo Rabay. Usucapião especial urbana: análise tópico-problemática da aplicação do instituto em julgados do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.1, nº 11, p. 27, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.36185>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36185>. Acesso em mai. de 2021.

<sup>221</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 467.

### 3.6.3 Usucapião urbana coletiva

A usucapião urbana coletiva, está disposta no art. 10 do Estatuto da Cidade. Tal dispositivo impõe como requisitos para a usucapião coletiva: núcleos urbanos informais, área inferior a 250m<sup>2</sup> por possuidor, posse sem oposição há mais de 5 (cinco) anos e que os possuidores não tenham outros imóveis<sup>222</sup>.

A usucapião coletiva foi criada diante da dificuldade de regularização áreas irregularmente ocupadas, como assentamentos informais, onde há uma imensa dificuldade de identificação dos possuidores, resultando em grandes aglomerados que se tornavam quase impossível de regularização do domínio<sup>223</sup>.

Com efeito, esta modalidade de usucapião possui uma um forte viés social. Desta forma, o legislador pretendeu, tendo em vista a conjuntura social das cidades brasileiras, facilitar o reconhecimento da usucapião de pessoas de baixa renda<sup>224</sup>.

Ainda neste sentido, Benedito Silvério Riberio destaca<sup>225</sup>:

A usucapião coletiva nada mais é do que uma espécie de usucapião urbana constitucional apenas ostentando algumas facetas peculiares para solucionar situações fáticas que encontravam obstáculos de natureza formal para consumação da prescrição aquisitiva.

É importante observar que não há definição jurídica do que se considere baixa renda. Na visão de José dos Santos Carvalho Filho se enquadram neste requisito da modalidade de usucapião urbana coletiva "quase todas as famílias que residem em aglomerações urbanas formadas nas periferias dos centros urbanos e ao largo dos padrões urbanísticos regulares"<sup>226</sup>.

Por fim, só se aplica esta modalidade de usucapião nos locais onde não é possível identificar onde são os terrenos ocupados por cada um, assim como, não poderá ser reconhecido a usucapião, nesta modalidade, mais de uma vez<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF: Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 mar. 2021.

<sup>223</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. *Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 414.

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de usucapião*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 944.

<sup>226</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 172.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

### 3.6.4 Outras modalidades da usucapião

Analisadas as mais corriqueiras modalidades especiais de usucapião, é importante observar a existência, ainda, da usucapião indígena, da usucapião pró-família, da usucapião tabular, da usucapião especial do artigo 68 do ADCT - a propriedade quilombola e, por fim, da usucapião urbana administrativa.

Todas as supracitadas espécies, têm, em comum, o caráter social, ou seja, prestigiam o possuidor que deu finalidade a propriedade, seja através de moradia, seja através de relevante investimento. Desta forma, a diminuição do lapso temporal necessário, em contraposição a imposição de requisitos mais específicos, demonstra o intuito do legislador, através destas modalidades, de prestigiar o possuidor que dá finalidade ao imóvel, que promove o progresso social e econômico e/ou garante a sua moradia no imóvel<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 149.

## 4 DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO SOBRE BENS PÚBLICOS

Como já explicitado, a doutrina majoritária entende que não é possível a usucapião em face de bens públicos, contudo, a proteção especial na qual os bens públicos são detentores não pode ser entendida apenas pelo fato destes integrarem o patrimônio estatal, sob pena de caracterizar a imprescritibilidade dos bens públicos como um "privilégio odioso"<sup>229</sup>.

Um dos objetivos da imprescritibilidade é oportunizar que o Estado desempenhe o protagonismo no seu papel de implementar os direitos fundamentais. Contudo, em algumas situações, a utilização desta característica pela própria Administração Pública pode, em verdade, servir de óbice para o cumprimento de direitos constitucionalmente previstos<sup>230</sup>.

É o que ocorre com a impossibilidade de usucapião em imóveis públicos, pautada na imprescritibilidade. O Estado, na qualidade de titular de um imóvel, ao não conferir uma finalidade para este bem se mostra desinteressado e omissos quanto ao cumprimento da função social, não sendo razoável que um particular, que venha, efetivamente, dar uma finalidade a este imóvel, seja impossibilitado de usucapir frente a uma prerrogativa estatal que causa prejuízos à coletividade, como será visto adiante.

Assim, é necessário que seja superado a total impossibilidade de se usucapir bens públicos em razão dos próprios princípios constitucionais, a seguir evidenciados.

### 4.1. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Primordialmente, cumpre destacar que o princípio constitucional da supremacia do interesse público é utilizado comumente pela Administração Pública, suscitando dúvidas quanto a sua aplicação e conceituação que, por vezes, é utilizada de forma equivocada<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 169, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> HACHEM. Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 130.

Daniel Wunder Hachem<sup>232</sup> explica que o mais amplamente conhecido e propagado conceito do princípio constitucional da supremacia do interesse público foi idealizado por Celso Antônio Bandeira de Mello, o que, naturalmente, faz desse conceito o mais associado a ideia de supremacia do interesse público.

Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>233</sup> (2015, p. 70) explica:

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo, de sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

Ademais, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, pelo conceito idealizado por Celso Antônio Bandeira de Mello, se apresenta como um "mandamento nuclear do sistema jurídico constitucional-administrativo", enfatizando que o tal princípio "desempenha uma função primordial na explicação da racionalidade do regime jurídico-administrativo, ao lado do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos"<sup>234</sup>.

Gustavo Binenbojm discorre acerca do interesse público<sup>235</sup>:

O problema teórico nodal, ao qual adiante se retornará, encontra-se na adoção de uma concepção unitária do interesse público, como premissa, e na afirmação em seguida, de um princípio da supremacia do público (coletivo) sobre o particular (individual). Afinal, que sentido há na norma de prevalência se um interesse não é mais que uma dimensão do outro? Mais que isto: a dita norma de prevalência não esclarece a questão mais da dicotomia público/privado ou coletivo/indivíduo: qual a justa medida da prevalência de um sem que haja a ablação total do outro? É interessante observar que a partir daí e até o fim da sua exposição, o autor se concentra na vinculação entre determinadas prerrogativas da Administração Pública e o princípio da supremacia, já que aquelas, *a priori*, justificar-se-iam como consequência da aplicação deste último. Diante disso, é possível extrair que o eixo da discussão levada a cabo pelo autor não gira em torno exatamente do princípio da supremacia, mas dos efeitos que este gera para a Administração.

É importante entender que conceito de interesse público não se opõe necessariamente ao interesse privado, entretanto, este princípio tem justificado diversas prerrogativas estatais. O Poder Público não pode se eximir da sua obrigação

<sup>232</sup> Ibidem, p. 144.

<sup>233</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 70.

<sup>234</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 144.

<sup>235</sup> BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 10, jan./mar. 2005.

de "defesa e promoção dos direitos fundamentais", devendo cumprir as finalidades estipuladas no próprio texto constitucional<sup>236</sup>.

Desta forma, a priori, não há uma supremacia do interesse público sobre os interesses privados, haja vista que a Administração Pública deve sopesar a pluralidade de interesses existentes, tanto na esfera pública quanto na esfera privada<sup>237</sup>.

Sendo assim, o interesse público e o interesse privado não são somente um, e isto fica evidente em uma sociedade pluralista como a brasileira, na qual há uma constante conexão entre os diversos interesses<sup>238</sup>.

Gustavo Binenbojm, entende de igual forma, discorrendo<sup>239</sup>:

(...) a preferência absoluta ao interesse público diante de um caso de coalização com qualquer que seja o interesse privado, independente das variações presentes no caso concreto, termina por suprir os espaços para ponderações.

Nesta linha, a posição de superioridade ilimitada a qual foi alçada o princípio em análise, elimina a possibilidade de qualquer de sopesamento o que, de antemão, de formal cabal e incontroversa, impõe um sacrifício injustificado do interesse privado face o interesse público, indo de encontro a possibilidade de ponderação dos princípios jurídicos<sup>240</sup>.

Aduz, no mesmo sentido, Gustavo Binenbojm, *in verbis*<sup>241</sup>:

O "princípio" em si afasta o processo de ponderação, fechando as portas para os interesses privados que estejam envolvidos. Dê-se destaque, outrossim, ao fato da fórmula pré-concebida presente no "princípio" ir de encontro ao deve de fundamentação a se se sujeitam os Poderes do Estado.

Tal rigidez se mostra, por exemplo, prejudicial à efetivação dos direitos fundamentais frente a total impossibilidade de aplicação do instituto da usucapião

<sup>236</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípio do Direito Administrativo*. São Paulo: Método, 2013, p. 133.

<sup>237</sup> SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

<sup>238</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 175, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

<sup>239</sup> BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 14-15, jan./mar. 2005.

<sup>240</sup> SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. *Livre e iguais: estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 83.

<sup>241</sup> BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 16, jan./mar. 2005.

sobre bens públicos, como será visto mais adiante. Desta forma, a partir da análise de um caso concreto e, em observância ao princípio da proporcionalidade, este "supremo" princípio pode vir a ser mitigado, como se observa:

Ademais, para pleno conhecimento dos interesses em jogo e das razões contrapostas, releva de importância na formulação dos juízos de ponderação a participação do cidadão, seja a título de defesa de direitos individuais (participação *uti singulus*), seja como membro da coletividade, na defesa de interesses difusos e coletivos (participação *uti cives*). Ao direito do cidadão de sustentar seus próprios interesses, soma-se, com especial importância, o interesse da coletividade na obtenção de juízos de ponderação, e de consequentes decisões administrativas, dotados do conhecimento plenos das circunstâncias fáticas e argumentos jurídicos que envolvem o caso. A participação dos administrados é também, portanto, insumo essencial para alcance do ponto máximo de otimização e racionalidade na produção das decisões<sup>242</sup>.

Nesta linha, Tito Prates da Fonseca afirma que o princípio da supremacia do interesse é erroneamente explorado, podendo acarretar na "lesão de direitos individuais ou a contornação de direitos da Administração Pública"<sup>243</sup>.

Assim, a usucapião sobre bens públicos, em especial os dominicais, deve ser analisado a partir de um processo de ponderação de interesses, pautado na proporcionalidade, servindo, assim, de fundamento para a relativização do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>244</sup>.

#### 4.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Norberto Bobbio em sua obra "Da estrutura à função", explica que os autores que se debruçaram sobre a teoria geral do direito se ocuparam mais em saber "como o direito é feito" do que "para que o direito serve", privilegiando-se uma análise estrutural do direito em detrimento de uma análise funcional<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>243</sup> FONSECA, Tito Prates da. *Lições de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943, p. 328.

<sup>244</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 181, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

<sup>245</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 53.

Acerca da visão do supracitado autor, C. Chaves e N. Rosenvald<sup>246</sup> ensinam que:

Norberto Bobbio enfrenta a função social pelo viés da passagem do direito repressivo para o direito promocional. Enquanto o direito repressivo procurava sancionar negativamente todo aquele que praticasse uma conduta contrária aos interesses coletivos, o Estado promocional pretende incentivar todas as condutas que sejam coletivamente úteis, mediante a imposição de sanções positivas, capazes de estimular uma atividade, uma obrigação de fazer.

Ademais, os direitos do homem são direitos "nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes", portanto, são direitos históricos que não surgiram de uma só vez, mas de forma gradativa<sup>247</sup>.

Assim, Eros Grau, discorrendo sobre a função social da propriedade, realça a evolução da propriedade traçando a modificação desta como expressão de direito natural, no Direito romano até a ideia de propriedade-função social, na modernidade, afirmando ainda que<sup>248</sup>:

Tal evolução consubstancia, como afirmou André Piettre (apud J.P. Gilli, *Redéfinir le droit de propriété*, Paris, Centre de Recherche d'Urbanisme, 1975, p. 126) a revanche da Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito: a concepção romana, que justifica a propriedade pela origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, que a justifica pelo seu fim, seus serviços, sua função (grifo nosso).

Ainda neste sentido, afirma que para os romanos, a propriedade era "exercida sem a mínima limitação, uma vez que se apresentava como um exclusivo, absoluto e perpétuo exercício de domínio sobre os bens". Os poderes inerentes ao domínio, para os juristas romanos, eram *usus*, ou seja, retirar das coisas todas as vantagens exceto os frutos; ou *fructus*, que seria recolher da coisa os seus produtos; e o *abusos*, que é o poder de consumir ou alienar a coisa<sup>249</sup>.

Na Idade Média, com surgimento do feudalismo, o poder perante as propriedades deslocou-se para os senhores feudais, de forma que o domínio se manifestava de duas formas: a) *directum* (pertencente ao suserano); e b) o *utile* (pertencente ao vassalo)<sup>250</sup>.

<sup>246</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 325.

<sup>247</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 9.

<sup>248</sup> GRAU, Eros Roberto. *Função Social da Propriedade (Direito Econômico)*. In: FRANCA, R. Limongi (Coord.) *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 17.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 02.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

A consolidação dos senhores feudais, que passaram a desfrutar apenas do privilégio resultante dos proventos de suas terras, assim como, a formação da burguesia, resultou numa modificação deste sistema. Desta forma, houve o deslocamento da propriedade de todas as terras para o rei, fortalecendo assim, o erário real.

Ocorre que, posteriormente, na Revolução Francesa, a ascensão da burguesia e o descontentamento desta classe com os privilégios da nobreza, culminou em grandes reformas que, por sua vez, firmou a visão do direito de propriedade como "mera utilidade econômica" em favor do seu titular<sup>251</sup>.

Fábio Konder Comparato<sup>252</sup> afirma que, até o século XIX, a propriedade ainda "representava o instituto central do direito privado, em torno do qual gravitariam todos os bens, em contraposição às pessoas".

A nova realidade social e econômica, pós Revolução Francesa, aliada às críticas por partes dos socialistas em relação à esta visão meramente econômica da propriedade, aos poucos, impulsionou e encorajou um processo de "restrições no âmbito das prerrogativas do titular do domínio"<sup>253</sup>.

A antiga concepção romana, segundo o qual o domínio do solo se estendia em profundidade e altura tornou-se completamente obsoleta<sup>254</sup>.

Passou-se a afirmar, então, que o legislador estava excedendo seu poder, criando normas que adentravam no campo do direito de propriedade particular, configurando-se abuso de direito. Nesta trilha, sendo o abuso o "desvio que sofre o direito em sua função", é possível fazer uma correlação entre a ascensão da ideia de função social da propriedade face os abusos dos proprietários<sup>255</sup>.

Desta forma, o direito de propriedade exercido sem utilidade passa a ser visto como "abuso de direito", daí, o surgimento da ideia de função social da propriedade. As prerrogativas do proprietário de usar, gozar e dispor do seu bem, ficam condicionadas ao cumprimento da função social pelo titular do imóvel em favor do bem comum<sup>256</sup>.

---

<sup>251</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*, São Paulo, n. 63, p. 75, jul./ set. 1986.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> GRAU, Eros Roberto. Função Social da Propriedade (Direito Econômico). In: FRANCA, R. Limongi (Coord.) *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 03-04.

<sup>254</sup> RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: Direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 1997.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>256</sup> GRAU, Eros Roberto. Função Social da Propriedade (Direito Econômico). In: FRANCA, R. Limongi (Coord.) *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 03-04.

Já no Brasil, segundo Rachel Sztajn<sup>257</sup>:

(...) a função social da propriedade, antes da Constituição de 1988, representava restrição ao direito - desapropriações e usucapião - enquanto que atualmente a expressão se volta para a "propriedade justa, vinculada a cunho social, com o fito de equilibrar diferenças sociais".

Nos ensinamentos do doutrinador Flávio Tartuce (2019, p. 169) a função social da propriedade é intrínseca à propriedade, sendo, em verdade, um componente desta<sup>258</sup>.

Assim, deve-se esclarecer, que a função social da propriedade não tem o condão de alcançar apenas os bens privados, em que pese o recorrente uso da expressão "função social da propriedade". A propriedade pública, de igual forma, deve ser voltada ao cumprimento da função social, haja vista que o legislador não isentou o acervo de bens públicos desta obrigatória e necessária funcionalização<sup>259</sup>.

Ora, o fato do imóvel ser de propriedade de um ente público não assegura, de forma automática, o cumprimento de sua finalidade social. Nesta linha, Pedro Pontes de Azevedo, exemplifica<sup>260</sup>:

Uma situação que indubitavelmente se verifica o descumprimento da função social pela propriedade pública ocorre quando se verifica a sua não utilização, em especial quando se trata de terrenos de titularidade dos entes públicos. Um terreno público não explorado, abandonado por vários anos ou mesmo décadas, não contribui para a coletividade, pelo contrário, gera um ônus em razão da sua conservação.

Soma-se a tal visão acadêmica, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho que entendem ser possível a usucapião quando o imóvel não está cumprindo o preceito constitucional da função social da propriedade, tendo em vista que a este princípio, se submete o particular mas, também, os entes públicos<sup>261</sup>.

Thais Marçal e Rafael Oliveira<sup>262</sup>, por sua vez, entendem que o fato de imóvel ser de titularidade do Poder Público "enseja uma presunção de que este cumpre a sua

<sup>257</sup> SZTAJN, Rachel. Função social da propriedade. In: BRANDELLI, Leonardo (Coord.). *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 413.

<sup>258</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 169.

<sup>259</sup> AZEVEDO, Pedro Pontes de. *Usucapião de propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e à moradia em áreas de exclusão social*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 51-52.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 52-53.

<sup>261</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: Direitos reais*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 167.

<sup>262</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 171, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

função social", tendo em vista que seria uma contradição imaginar que o Estado, no seu dever de promoção dos direitos fundamentais, não o faça.

Por outro lado, os supracitados autores entendem que essa presunção não é absoluta e se posicionam favoráveis a possibilidade de usucapião de bens públicos, em respeito ao princípio constitucional da proporcionalidade, bem como em respeito ao princípio da função social da propriedade, para que o particular venha dar função social a este bem. Ainda neste sentido, reiteram<sup>263</sup>:

Frisa-se que não seria compatível com as premissas aqui defendida, permitir que o particular exerça o direito de usucapião apenas para agregar bens ao seu patrimônio, pois, de contrário, se estaria prestigiando o interesse econômico do particular sobre o interesse do Poder Público.

Neste contexto, o presente trabalho entende que deveria ser possível a prescrição aquisitiva dos imóveis de titularidade da Administração Pública, tendo em vista que, quando estes não atendem a função social da propriedade, satisfazem, tão somente, o interesse público patrimonial do Estado, um interesse secundário. Desta forma, com o reconhecimento da usucapião em favor de quem realmente cumpra a função social da propriedade, haverá a satisfação das necessidades coletivas, portanto, interesses públicos primários.

Por fim, conclui-se que os bens de titularidade da Administração Pública afetados à uma finalidade pública merecem uma proteção especial, ao passo que, os bens que não estão afetados à uma finalidade pública, como os bens dominicais, não merecem tal acautelamento.

#### 4.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Magna Carta não inseriu a dignidade da pessoa humana no rol dos direitos e garantias fundamentais, optando o constituinte, por elevar a dignidade da pessoa humana à condição de princípio e valor fundamental basilar da República Federativa do Brasil<sup>264</sup>.

Nesta senda, art. 1º da Carta Magna<sup>265</sup>:

---

<sup>263</sup> *Ibidem*.

<sup>264</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1998*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 67.

<sup>265</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
III - a dignidade da pessoa humana;

Com efeito, José Afonso da Silva<sup>266</sup> ensina que a dignidade da pessoa humana é o núcleo da proteção constitucional atraindo, assim, todos os direitos fundamentais relativos ao homem.

Assim, analisado os princípios constitucionais da função social da propriedade e da supremacia do interesse público sobre o privado, é imprescindível entender que a dignidade da pessoa humana tem uma função ordenadora, sendo matriz de todas as outras normas constitucionais. Em outras palavras, a dignidade humana é "a base antropológica comum dos demais princípios fundamentais"<sup>267</sup>.

Desta forma, a dignidade da pessoa humana engloba, necessariamente, outros direitos fundamentais, como o direito de propriedade e o direito à moradia, haja vista que falta de uma moradia, ou até mesmo a falta de uma moradia decente, inevitavelmente, na maioria dos casos, acaba por comprometer o mínimo existencial necessário para uma vida com dignidade. "comprometendo gravemente - senão definitivamente - os pressupostos básicos para uma vida com dignidade"<sup>268</sup>.

Nesta linha, o direito à moradia que foi recepcionado pela CF/88 em seu art. 6º, tem como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos, *in verbis*<sup>269</sup>:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A moradia é a expressão máxima da dignidade da pessoa humana, tendo em vista seu reconhecimento como uma necessidade básica da pessoa humana, consagrada como direito fundamental social<sup>270</sup>.

<sup>266</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p. 92.

<sup>267</sup> HENÁRIAS, Maurício de Almeida. O direito urbanístico como concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. *In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental: meio ambiente urbano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1290-1291.

<sup>268</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1998*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 89.

<sup>269</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

<sup>270</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

Mesmo assim, na realidade brasileira, há um vasto número de pessoas sem acesso a moradia, muitas dessas, inevitavelmente, acabam ocupando imóveis que não cumprem sua finalidade social para ali estabelecer a sua residência e da sua família.

Inevitável é, também, que alguns destes imóveis pertençam ao Poder Público. O Estado, incapaz de efetivar o direito à moradia, mas, proprietário de um considerável acervo de imóveis inutilizados, mal utilizados ou subutilizados, poderia utilizar este capital fundiário para contribuir para a redução do problema da falta de moradia no Brasil<sup>271</sup>.

Desta forma, surge o questionamento acerca da possibilidade do instituto da usucapião de bens públicos, com vistas à efetivação do direito à moradia, uma vez que estes imóveis públicos já se encontrem ocupados. Não é coerente que o possuidor, principalmente aquele de baixa renda, que cumpre os requisitos das modalidades especiais, fique à mercê de uma atuação proativa do Poder Público através de um processo de regularização fundiária que o contemple.

Uma mudança jurisprudencial e legislativa se faz necessária para que o próprio ocupante de uma área pública possa judicialmente ou extrajudicialmente propor o reconhecimento de usucapião do imóvel ocupado. Momento este, inclusive, que a própria Administração Pública, na qualidade de proprietária tabular, seria notificada e cientificada para apresentar impugnação, caso entenda necessário e oportuno.

Um caso atual na cidade de Salvador, retrata com precisão essa situação e esta necessidade concreta de uma modificação jurisprudencial e legislativa acerca do tema.

Desde o dos anos 2000, ou seja, há mais de 15 anos, uma área pública, localizada na rua Monsenhor Rubens Mesquita, no bairro do Tororó, é ocupada por um grupo de famílias de baixa renda, que se estabeleceram ali, formando, nos dias de hoje, uma comunidade<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> AZEVEDO, Pedro Pontes de. *Usucapião de propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e à moradia em áreas de exclusão social*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 53.

<sup>272</sup> SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS DO ESTADO DA BAHIA (SINARQ-BA). INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, DEPARTAMENTO DA BAHIA (IAB-BA). LUGAR COMUM (PPGAU-FAUFBA). *Nota Técnica*. Salvador, 17 nov. 2020. Nota referente à ameaça de remoção de cerca de 40 famílias da Zona Especial de Interesse Social Tororó para que, no local de suas moradias, seja implantado parte de um centro comercial no âmbito do Contrato de Concessão nº 01/2015. [online]. Disponível em: [https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota\\_Tecnica\\_ArqUrb.pdf](https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota_Tecnica_ArqUrb.pdf). Acesso em: 27 ago. 2021.

Tal ocupação não obteve oposição por partes dos agentes públicos ou privados, muito pelo contrário, a Prefeitura Municipal de Salvador reconheceu a ocupação, haja vista que a área foi qualificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) de acordo com a Lei n.º 9.069/2016 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador<sup>273</sup>.

Entretanto, o Poder Executivo Municipal, vem movendo, desde de 2017, uma ação de reintegração de posse que envolve cerca de 47 famílias. Em verdade, a área, foi incluída na poligonal na zona de influência imediata da Estação de Transbordo Clériston Andrade (Estação da Lapa), atualmente administrado pelo Consórcio Nova Lapa Empreendimentos Spe S/A<sup>274</sup>.

Com a nova administração, sob comando privado, o Consórcio estuda a possibilidade da construção do “Shopping Estação”. Neste sentido<sup>275</sup>:

Atentando para o projeto do Shopping Estação, razão que se mostra como mais provável para remoção dos moradores, pode-se constatar que se pretende utilizar a área em que ele se expande no sentido da comunidade com serviços auxiliares ao funcionamento deste empreendimento. E, com objetivo exclusivo de viabilizar o acesso de veículos pesados a estes espaços, propõe-se alargamento de trecho onde a Rua Monsenhor Rubens Mesquita se encontra com a Estação da Lapa, Assim sendo, a ação da Prefeitura vai no sentido de substituir famílias em seu local de moradia, numa ZEIS, por espaço para áreas de carga e descarga, depósito de lixo, vestiário, dentre outros usos de serviço de um centro comercial, contrariando os princípios constitucionais de direito à moradia.

Não é crível que o Poder Público Municipal, em uma área de ZEIS, que é um instrumento urbanístico que visa reconhecer, regularizar e melhor atender as demandas e necessidades de uma parcela da população, ao invés de promover e efetuar as diretrizes do próprio Plano Diretor da cidade, opte pela desocupação da área, de propriedade da própria Administração Pública, em benefício, aparentemente, único e exclusivo de uma empresa privada.

---

<sup>273</sup> SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS DO ESTADO DA BAHIA (SINARQ-BA). INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, DEPARTAMENTO DA BAHIA (IAB-BA). LUGAR COMUM (PPGAU-FAUFBA). *Nota Técnica*. Salvador, 17 nov. 2020. Nota referente à ameaça de remoção de cerca de 40 famílias da Zona Especial de Interesse Social Tororó para que, no local de suas moradias, seja implantado parte de um centro comercial no âmbito do Contrato de Concessão nº 01/2015. [*online*]. Disponível em: [https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota\\_Tecnica\\_ArqUrb.pdf](https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota_Tecnica_ArqUrb.pdf). Acesso em: 27 ago. 2021.

<sup>274</sup> *Ibidem*.

<sup>275</sup> *Ibidem*.

É importante entender que, quando se atende aos direitos fundamentais, como o da função social da propriedade, o direito à dignidade da pessoa humana resta efetivado através cumprimento do direito constitucional à moradia<sup>276</sup>.

Flávio Tartuce<sup>277</sup> também entende a moradia como um local adequado à concretização da dignidade humana, neste sentido:

A propriedade deve ser entendida como um dos direitos basilares do ser humano. Basta Lembrar que a expressão "é meu" constitui uma das primeiras locuções ditas pelo ser humano, nos seus primeiros anos de vida. Concretamente, é por meio da propriedade que a pessoa se sente realizada, principalmente quando tem um bem próprio para sua residência.

Outrossim, o direito à moradia, para Nelson Saule Júnior<sup>278</sup>:

(...) deve ser estendida ao maior número de pessoas, evitando ocorrências de práticas discriminatórias que gerem barreiras e impedimentos legais para determinados agrupamentos de pessoas poderem exercer e satisfazer este direito de forma plena.

Ingo Wolfgang Sarlet entende que é possível até mesmo se falar em um direito fundamental à aquisição da propriedade por usucapião<sup>279</sup>.

A usucapião dos bens públicos dominicais ou formalmente públicos que não cumprem sua finalidade social, resultaria na efetiva preponderância dos direitos fundamentais do particular em detrimento do interesse público secundário do Estado considerando que "o bem dominical por estar desafetado, não atende as necessidades coletivas, mas possui potencial econômico em casa de eventual alienação", respeitando, ainda, os preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia<sup>280</sup>.

#### 4.4 A CONTRADIÇÃO CONSTITUCIONAL E A USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS

Como visto anteriormente, a regra de que os bens patrimoniais do Estado podem ser usucapidos é consagrada pelo Direito Romano, fonte subsidiária do Código

<sup>276</sup> HENÁRIAS, Maurício de Almeida. O direito urbanístico como concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental: meio ambiente urbano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1291.

<sup>277</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 129.

<sup>278</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 134.

<sup>279</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1998*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 89.

<sup>280</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 181, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

Civil brasileiro e, no primeiro, havia a possibilidade dos bens patrimoniais do Estado serem usucapidos<sup>281</sup>.

Inclusive, segundo Silvio Meira<sup>282</sup>, as Ordenações, aqui no Brasil, já previam que na falta de lei, costume ou jurisprudência, devia ser aplicado o direito romano e em seguida o canônico.

Na Lei nº 601 de 1850, em que pese a proibição de aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra e venda, não vedou a usucapião dessas terras. Nesta linha, entende também Clóvis Beliváquia que a legislação de 1850 "proibiu as aquisições gratuitas por concessões de terras devolutas" e "sujeitou a despejo, perda das benfeitorias, prisão e multa os que se apossassem dessas terras", entretanto, não usando o Estado dessas medidas de defesas, as posses mansas e contínuas poderiam conduzir à usucapião<sup>283</sup>.

O Código Civil de 1916, por sua vez, não se debruçou na temática relativa a usucapião de bens públicos. Foi preciso que o Poder Legislativo, em 1933, através do Decreto 22.785, que, ao tratar do aforamento de terrenos da União, previsse no art. 2º do Decreto que "os bens públicos, seja qual for sua natureza, não são sujeitos a usucapião"<sup>284</sup>

Todavia, as Constituições de 1934, 1937 e 1946 admitiam exceções à regra de imprescritibilidade dos bens públicos, ao preverem a chamada usucapião *pro labore*<sup>285</sup>.

Com o advento da Carta Magna de 1988, entretanto, em seu art. 183, § 3º e art. 191, parágrafo único, houve a vedação expressa a usucapião de bens públicos.

---

<sup>281</sup> REVOREDO, Júlio de. *Usucapião dos bens públicos e patrimoniais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1939, p. 484.

<sup>282</sup> MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pela usucapião. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 10, n. 1-2, p. 87/118, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v10i1-2.11608. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/11608>. Acesso em: 24 out. 2021, p. 94.

<sup>283</sup> BELIVÁQUIA, Clóvis. *Soluções práticas de Direito*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1923, p. 276-277.

<sup>284</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 164, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

<sup>285</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 181, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

De igual forma segue o Código vigente, no seu art. 102, ensina que "os bens públicos não estão sujeitos a usucapião"<sup>286</sup>.

O legislador constituinte do Texto Maior de 1988, se preocupou em dar proteção aos bens públicos que, pela sua própria finalidade, necessitam de acautelamento<sup>287</sup>.

Maria Sylvia di Pietro conclui<sup>288</sup>:

Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei n 2 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade.

Por outro lado, o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, quanto ao cabimento de usucapião de direitos reais sobre a coisa alheia de bens públicos, evidencia, todavia, que a matéria vem sendo oxigenada pelos Tribunais Superiores.

Ao possibilitar a usucapião dos imóveis públicos gravados com enfiteuse, mesmo que possível somente contra o enfiteuta e não contra a pessoa jurídica de direito público (nu-proprietário), o STF reconheceu que a imprescritibilidade dos bens públicos não é absoluta<sup>289</sup>:

USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. JULGAMENTO EXTRA OU ULTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE O TERRENO JÁ FOSSE FOREIRO. - Ausência de prequestionamento tocante à alegação de julgamento extra ou ultra petita. Matéria, porém, suscetível de apreciação de ofício pelo Tribunal a quo (art. 267, § 3º, do CPC). - Não comprovação de que o terreno já fosse foreiro. Segundo a jurisprudência desta Corte, "admissível o usucapião quando o imóvel já era foreiro e a constituição da enfiteuse em favor do usucapiente se faz contra o particular até então enfiteuta e não contra a pessoa jurídica de direito público que continua na mesma situação em que se achava, ou seja, como nu-proprietária" (REsp nº 154.123-PE). Recurso especial não conhecido.

<sup>286</sup> BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

<sup>287</sup> FORTINI, Cristiana. *A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Municipal, 2004, p. 5.

<sup>288</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 705.

<sup>289</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 154.123/SP*. Relator: Ministro Ilmar Galvão, Segunda Turma. Brasília, DF. DJe, 06 jun. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1545933>. Acesso em out. de 2021.

Entretanto, a Corte Maior vem entendendo somente pela possibilidade de usucapião do domínio direto de bens públicos, vedando a usucapião do domínio indireto (pertence a alguns dos entes federados)<sup>290</sup>:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA FÁTICA – INVIABILIDADE – SEGUIMENTO – NEGATIVA. 1. Eis a síntese do acórdão recorrido: EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE. BEM PÚBLICO. TERRENO DE MARINHA. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. Insurgência recursal em face de sentença que, em ação de usucapião, julgou improcedentes os pedidos autorais que objetivavam a declaração de domínio útil da parte requerente sobre a parte usucapienda. 2. Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União, nos termos do art. 20, VII, da Constituição Federal em vigor e, em sendo assim, de acordo com os arts. 183, § 3o, e 191, parágrafo único, ambos da Carta Magna, não podem ser usucapidos, 3. O bem objeto da ação é, de fato, caracterizado em sua totalidade como terreno de marinha, conforme documentação constante nos autos. 4. Na hipótese dos autos, mesmo que restasse comprovado que a apelante adquirira aludido imóvel detendo, continuamente, a posse mansa e pacífica há 18 anos com ânimo de dono -, observa-se que o terreno cujo domínio útil a apelante pretende usucapir não possui aforamento, é de se concluir que a ocupação é irregular, não sendo possível a aquisição da propriedade. 5. Mantida íntegra a sentença singular, a qual julgou improcedente o pleito autoral de declaração de domínio útil sobre a parte usucapienda do imóvel objeto da ação proposta. 6. Apelação improvida. O extraordinário parte de pressupostos estranhos ao acórdão recorrido. Concluir em sentido diverso ao entendimento do Colegiado de origem demandaria a análise dos fatos, o que é vedado em sede extraordinária. Por outro lado, padece o recurso do indispensável prequestionamento. 2. Nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem.

Nos dias atuais é remansosa a jurisprudência que entende pela usucapião de bens públicos, tendo em vista entendimento sumulado nº 340 do STF, que prevê: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”<sup>291</sup>.

Nesta mesma linha, o STJ, por sua vez, editou a Súmula 619, segundo a qual: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”<sup>292</sup>.

Nas Cortes Estaduais, de igual forma, poucos são os julgados que se mostram favoráveis a usucapião de bens públicos. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais

<sup>290</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.192.265/AL*. Relator: Ministro Marco Aurélio, Decisão Monocrática. Brasília, DF. DJe, 15 abr. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5642344>. Acesso em out. de 2021.

<sup>291</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 340*. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Diário da justiça eletrônico 13/12/1963. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false..> Acessado em out. de 2021.

<sup>292</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 619*. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Diário da justiça eletrônico 30/10/2018. Brasília, DF. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub..) Acessado em out. de 2021.

confirmou a sentença do juiz titular da Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano, nos autos do processo nº 194.10.011238-3 que indeferiu o pedido do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), o qual solicitava a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil metros quadrados, no Km 280 da BR-381, onde residem cerca de dez famílias, instalados no local há cerca de 30 anos. Conforme ementa abaixo<sup>293</sup>:

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

Chama atenção, nos autos do processo, o parecer favorável do Ministério Público, que aduz<sup>294</sup>:

Não se pode permitir num país como o Brasil, em que, infelizmente, milhões de pessoas ainda vivem à margem da sociedade, que o Estado, por desídia ou omissão, possa manter-se proprietário de bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização para o interesse público, se desobrigando ao cumprimento da função social da propriedade.

Importante destacar que, no que tange ao princípio da função social da propriedade, a Constituição Federal não desonera os bens públicos de atender aos requisitos do art. 186, de forma que, tanto os bens públicos como os bens particulares, devem cumprir a função social da propriedade<sup>295</sup>.

Neste diapasão, não se pode admitir a ociosidade de bens públicos, de forma que o Estado deve aplicar todos os seus recursos, incluindo os seus recursos imóveis, com intuito de fomentar o desenvolvimento, dar estímulo a atividade econômica e garantir a obtenção de recursos necessárias ao bem estar da sociedade. Dito isso,

---

<sup>293</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Apelação Cível nº 0112323-35.2010.8.13.0194*. Relator: Barros Levenhagen, Quinta Câmara Cível. DJe 15 de maio de 2014, Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=101941001123830012014489367>. Acesso em out. de 2021.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

pode-se aludir a uma espécie de função social dos bens públicos, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado<sup>296</sup>.

Thais Marçal, em sua obra, ensina<sup>297</sup>:

É preciso se repensar o conceito de bens públicos para que estes sejam concebidos como aqueles que realizam uma utilização pública, seja no uso comum do povo, no uso especial ou dominicais. Não se concebe que a simples titularidade pelos entes federados seja suficiente para permitir a sua classificação como bem público. Bem público é aquele que tem uma utilidade pública.

Os Professores Cristiano Chaves e Nelson Rosendal entendem que a total inviabilidade de se usucapir bens públicos, seja qual for a natureza ou finalidade, se demonstra constitucionalmente contraditório, se analisado à luz do princípio da função social da propriedade e do princípio da proporcionalidade<sup>298</sup>.

Flávio Tartuce ao endossar o entendimento dos supracitados autores, aduz<sup>299</sup>:

(...) a tese aqui exposta deve ser aplaudida, servindo como convite para importantes reflexões. Entretanto, para chegarmos a tanto é preciso percorrer um longo caminho. É essencial, antes de mais nada, repensar o papel do Estado no Brasil e a própria essência teórica do Direito Administrativo. É ainda necessário rever o conceito de propriedade, superdimensionando a valorização de sua função social, o que não é aceito pela maioria dos juristas e aplicadores do direito. Por fim, é fundamental também flexibilizar substancialmente o que consta da Constituição Federal, o que, infelizmente, não tem ocorrido nas óticas doutrinária e jurisprudencial.

A vedação da usucapião de bens públicos prevista no art. 102 do Código Civil e no art. 183, § 3º e art. 191, parágrafo único da Constituição Federal seria compatível apenas com os bens que, de fato, cumprissem a função social da propriedade, o que não é o caso dos bens dominicais<sup>300</sup>. Sendo assim, a imprescritibilidade dos bens públicos só se legitima quando aliada com o princípio da função social da propriedade.

Nesta trilha, a possibilidade da usucapião de bens públicos, que não estejam cumprindo efetivamente o princípio da função social da propriedade, é uma forma de

---

<sup>296</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>297</sup> MARÇAL, Thais. A posse de bens públicos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Caderno direito do patrimônio cultural, Rio de Janeiro, v. 13, n. 73, p. 73-90, ago./set. 2017, p. 88.

<sup>298</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 438.

<sup>299</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 234.

<sup>300</sup> SILVANO, Lailla Marques. Os bens dominicais e sua (im)possibilidade de usucapião sob a ótica dos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. *Conteúdo Jurídico*, 2019. Disponível em: [https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53817/os-bens-dominicais-e-sua-impossibilidade-de-usucapio-sob-a-tica-dos-principios-da-funo-social-da-propriedade-e-da-dignidade-da-pessoa-humana#\\_ftn11088](https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53817/os-bens-dominicais-e-sua-impossibilidade-de-usucapio-sob-a-tica-dos-principios-da-funo-social-da-propriedade-e-da-dignidade-da-pessoa-humana#_ftn11088). Acesso em: 20 mai. 2021.

incentivar o Estado a gerir melhor esses bens, realizar uma gestão eficiente de seu patrimônio e dar serventia aos mesmos em benefício de toda a coletividade<sup>301</sup>.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha, também admite, com fundamento na função social da propriedade, a prescritibilidade de bens públicos dominicais que não denotem interesses sociais e juridicamente relevantes. Conclui, assim, o referido doutrinador<sup>302</sup>:

Dessa forma, é possível concluir que a CF, ao afastar a possibilidade de usucapião de bens públicos, pretendeu acautelá-los os bens materialmente públicos, ou seja, aqueles que, pela função a que se destinam, exijam proteção, sob pena de sacrificar o interesse público. Qualquer interpretação a contrário sensu se distancia da correta exegese da Carta Magna, pois implicaria na mitigação da exigência constitucional de que a propriedade pública e a privada cumpram função social.

Ora, nesta senda, mostrar-se paradoxal e inadmissível a existência de um enorme acervo de bens públicos inutilizados em meio a um longo e interminável contexto histórico de conflitos fundiários<sup>303</sup>.

A administração pública vincula-se, antes de mais nada, à normativa constitucional. Neste sentido, a propriedade pública se sujeita ao princípio constitucional da função social da propriedade para, em seguida, subordinar-se às regras, previstas nas leis ordinárias<sup>304</sup>.

É evidente que a discussão acerca da usucapião sobre bens públicos, gerará conflitos entre valores constitucionalmente tutelados. É por isto que o intérprete precisa fazer uma compatibilização de interesses e utilizar-se da técnica de ponderação, haja vista que a posse sobre determinado bem surge como instrumento para o exercício de diversos direitos fundamentais<sup>305</sup>.

Luciano Ferraz e Thiago Marrara com o entendimento do qual se filia esta pesquisa<sup>306</sup>:

Em última instância, todo o patrimônio estatal e, por conseguinte, qualquer bem que o componha, deve ser gerido de maneira a produzir utilidades para a coletividade. Se o Estado hodierno, de fundamento racional e caráter democrático, somente existe e se justifica como meio de promoção de

---

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 153-159.

<sup>303</sup> TEREPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 282.

<sup>304</sup> MARÇAL, Thaís. A posse de bens públicos. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Caderno direito do patrimônio cultural, Rio de Janeiro, v. 13, n. 73, p. 70, ago./set. 2017.

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 205.

interesses públicos primários em benefício da sociedade, seria incoerente aceitar que entidades estatais pudessem manejar seus bens para ocasionar feitos nocivos ou prejuízos aos cidadãos.

[...] Todo tipo de bem estatal deve produzir alguma utilidade social. Nenhum bem inserido no patrimônio público se destina a causa prejuízo constantes, a sangrar os cofres públicos ou a gerar desvantagens injustificáveis a população. O Estado sequer está autorizado a ter bens inúteis em seu patrimônio, sobretudo quando eles acarretarem custos de manutenção e ocasionarem prejuízos indiretos à coletividade - que, em última instância, sustenta o próprio Estado não apenas do ponto de vista político, mas também em termos financeiros por meio de seus tributos.

A usucapião isenta os bens públicos de uso comum, porque, de sua natureza, repelem a apropriação individual, bem como isenta os bens públicos de uso especial, pois sobre estes o Estado está efetivamente exercendo atos possessórios, destinando-os ao uso em serviço público<sup>307</sup>.

Assim, o presente trabalho entende pela aplicabilidade da usucapião sobre bens públicos, desde que estes sejam bens dominicais que, como visto, são aqueles que constituem o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público mas que não possuem uma destinação específica.

Noutro giro, no que tange os demais bens públicos, deixa-se de aplicar o instituto haja vista a absoluta incompatibilidade entre a apropriação privada e o uso comum ou especial.

Como visto, os bens dominicais, em sua maioria, só cumprem a função social da propriedade quando utilizados por particulares através de autorização, permissão, concessão de uso ou através de contratos de arrendamento ou locação, por exemplo. Sendo assim, a inércia do poder público em relação a esses bens poderia vir a gerar uma perda do direito de propriedade através da usucapião.

Assim, por exclusão, para deixar mais clara a posição aqui adotada, não caberia imaginar a usucapião de mares e rios, que seriam exemplos de bens de uso comum do povo, assim como, restringe-se vigorosamente as possibilidades de se imaginar a usucapião de um bem de uso especial que esteja afetado à uma finalidade pública de prestação de serviços públicos.

Em relação as modalidades de usucapião denominadas “extraordinária” e “ordinária”, a possibilidade de aplicação do referido instituto através destas duas modalidades, não exigem que o possuidor dê uma função social ao imóvel, seja

---

<sup>307</sup> VAMPRE, Spencer. *Estão os bens públicos sujeitos à usucapião?* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1920, p. 386.

através da moradia habitual, do trabalho produtivo ou do significativo emprego de investimentos.

Assim, não seria razoável que um particular retire da esfera do patrimônio público, através da usucapião, um imóvel que nem ele e nem o poder público deram uma devida destinação. Nas situações fáticas, então, que se enquadrasse nestas modalidades, seria necessária uma análise específica de cada caso concreto.

Entretanto, no que concerne às modalidades denominadas “especiais”, fica muito mais claro a necessidade de se mitigar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tendo em vista os requisitos de caráter social destas modalidades, que se alinham ao direito à moradia, ao direito à propriedade, ao princípio da função social da propriedade e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Ademais, numa visão econômica, Hernando de Soto<sup>308</sup> ensina que uma das importantes funções da propriedade formal é servir de instrumento ao desenvolvimento econômico, através da transformação dos seus titulares em agentes econômicos capazes de transformar ativos dentro de uma rede mais ampla, acessando, por exemplo financiamentos.

Neste diapasão, o imóvel irregular não explora o potencial econômico pleno da propriedade, não dá segurança jurídica ao ocupante do imóvel, inviabiliza negócios, inviabiliza investimentos, inviabiliza transações, desvaloriza o imóvel no mercado imobiliário e dificulta e, até mesmo, impossibilita o acesso do ocupante ao sistema financeiro, através de financiamentos, por exemplo. Nesta linha, o imóvel em situação regular, assim como, os assentamentos urbanos e rurais devidamente regularizados, propiciam o desenvolvimento econômico e social.

Além disto, deve-se questionar os casos em que o gestor público que permitiu, negligentemente, que o bem público fosse irregularmente ocupado, de forma que não pode ser olvidado que é o agente público deve agir com zelo e cuidado em relação ao patrimônio público, assim, o bem público ocupado por particulares, independentemente da posição aqui defendida em relação a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, deve gerar punição do administrador público que, de forma omissiva ou comissiva, causou danos ao erário público, tendo em vista que a remoção destes ocupantes/detentores, bem como, a eventual possibilidade de

---

<sup>308</sup> SOTO, Hernando de. *El misterio del capital*. Lima: Editorial Planeta Perú, 2019, p. 111-112.

usucapião por partes destas pessoas, resultará em gastos aos cofres públicos e, assim sendo, deve ser observada a lei de improbidade administrativa, em especial o seu art. 10.

Ademais, para a administração pública passa a ser muito mais fácil planejar, requalificar e executar melhorias numa região de imóveis regularizados. Além, é claro, da possibilidade do Poder Executivo de cobrar os devidos impostos e aprimorar a prestação dos serviços públicos. De igual forma, os administrados, quites com suas obrigações, terão uma maior legitimidade para cobrar uma atuação mais incisiva e proativa do poder público.

Diante de todo o exposto, pugna-se por um giro jurisprudencial e legislativo para que se possibilite a usucapião de bens públicos, em suas modalidades especiais, em especial os bens dominicais, para que assim, se efetive o disposto no texto constitucional referente à função social da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 170, III), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o direito à moradia (art. 6º, *caput*) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII) sob pena da prerrogativa da Fazenda Pública (imprescritibilidade dos bens públicos) ficar caracterizada como um abuso de direito ao contrariar os fins econômicos e sociais dos dispositivos constitucionais.

## 5. CONCLUSÃO

A partir do Código Civil de 1916, o ordenamento jurídico brasileiro tratou de classificar os bens públicos em bens uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

O Código Civil de 2002 manteve esta divisão, contudo, frisou que são bens dominicais aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Sendo assim, os bens dominicais são aqueles que constituem o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, mas não possuem uma destinação específica, de forma que não estão afetação. Há, ainda, de se considerar bens públicos diante do entendimento doutrinário e jurisprudencial aqueles bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Os bens de uso comum e os bens de uso especial, de forma distinta, cingem-se quando estão vinculados à uma finalidade pública específica, ou seja, os bens afetados, sendo os primeiros, aqueles destinado ao uso comum e geral da população e o segundo aqueles que se destinam à prestação de serviço públicos.

A afetação nada mais é que vincular juridicamente um bem a certa função pública. A desafetação se apresenta, em sentido contrário, a afastar a vinculação jurídica do bem a uma função ou utilidade pública.

Ademais, como visto, os bens públicos se caracterizam pela sua inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e impossibilidade de oneração.

Destaca-se, aqui, a imprescritibilidade dos bens públicos, ou seja, uma das características destes bens é que o decurso do tempo não autoriza a apropriação destes por terceiros, mesmo que por usucapião, no entendimento da jurisprudência e da doutrina majoritária

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal entende que as empresas públicas de natureza jurídica de direito privado, assim como as sociedades de economia mista, quando não forem prestadoras de serviço público, ou seja, quando forem exploradoras de atividade econômica, podem ter seus bens usucapidos.

Importante salientar que os imóveis vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação, através de crédito habitacional da CAIXA, não poder ser usucapidos, tendo

em vista que, nesta situação específica, a instituição financeira atua como exploradora de serviço público, fomentando a política nacional de habitação.

No que tange os direitos reais limitados, os tribunais reconhecem a possibilidade de usucapião destes direitos sobre bens públicos, uma vez que nestes casos, haverá a preservação do direito do proprietário, qual seja, o Poder Público.

Por outro lado, em relação à usucapião das propriedades públicas, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento pela impossibilidade, através da súmula nº 340.

A presente pesquisa, todavia, data vênia, diverge de tal posicionamento e se junta à doutrina minoritária ao entender ser possível a usucapião de bens públicos dominicais.

É evidente a impossibilidade de usucapião de mares e rios, como é o caso de bens de uso comum do povo, assim como, limita-se fortemente as possibilidades de se vislumbrar a usucapião de um bem de uso especial, afetado à uma finalidade pública de prestação de serviços públicos, até porque, sobre este, o Estado exerce atos possessórios ao desempenhar as atividades administrativas, legislativas ou jurisdicionais.

Neste contexto, de fato, os bens de titularidade da Administração Pública que estão afetados à finalidade pública merecem uma proteção especial, ao passo que, aqueles que não estão afetados à finalidade pública, como os bens dominicais, não merecem tal acautelamento.

Esta proteção especial dos bens públicos não pode ser entendida apenas pelo fato destes serem integrantes do patrimônio estatal, caso contrário, esta proteção, em verdade, se caracterizaria como um privilégio sem razão.

Os bens dominicais, em sua grande maioria, só cumprem a função social da propriedade quando utilizados por particulares através de autorização, permissão, concessão de uso ou através de contratos de arrendamento ou locação, por exemplo.

Nas situações em que o Poder Público não utiliza do seu acervo de bens imóveis para fomentar o desenvolvimento econômico e social, não é razoável impedir a usucapião de quem, cumprindo os requisitos, deu dinamismo ao imóvel em contraponto à inércia da Administração Pública.

Imperiosa destacar que, no que tange ao princípio da função social da propriedade, a Constituição Federal não desonera os bens públicos de atender aos

requisitos do art. 186 da Magna Carta. Desta forma, tanto os bens públicos como os particulares devem cumprir a função social da propriedade.

Já em relação ao princípio constitucional da supremacia do interesse público, é importante entender que não existe uma relação de contraposição entre os conceitos de interesse público e interesse privado.

Em verdade, a Administração Pública deve balancear a pluralidade de interesses existentes, tanto na esfera pública quanto na esfera privada, razão pela qual, a imprescritibilidade sobre bens públicos não deve ser utilizada de forma ilimitada.

Ademais, deve-se fazer uma ponderação entre o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, quando se perceber um conflito entre o direito à moradia e a supremacia do interesse público, privilegiando-se aquele que estiver cumprindo com a função social da propriedade.

Por fim, em razão do princípio da dignidade da pessoa humana, que engloba os supracitados princípios, assim como, outros direitos fundamentais, como o direito à propriedade e o direito à moradia, deve-se possibilitar a usucapião de imóveis públicos por aqueles que pretendem reconhecer seu direito de propriedade.

O Estado deve efetivar e promover os pressupostos básicos para uma vida com dignidade à parcela considerável da população brasileira, que, sem acesso à moradia, inevitavelmente, acaba ocupando imóveis que não cumprem finalidade social, alguns destes públicos, para ali estabelecer a residência de sua família.

Em relação as modalidades de usucapião, as denominadas “especiais”, por sua vez, baseiam-se no caráter social da propriedade. Nesta linha, a diminuição do lapso temporal como um dos requisitos demonstra a predisposição do legislador a acolher as situações nas quais o usucapiente faça do bem imóvel a sua moradia habitual ou a torne produtiva pelo seu trabalho. Desta forma, prestigia-se o possuidor que promove o progresso social e econômico, ao garantir a moradia e/ou a subsistência da sua família, no imóvel.

Por outro lado, as modalidades de usucapião denominadas “extraordinária” e “ordinária”, não exigem que o possuidor dê uma função social ao imóvel, seja através da moradia habitual, do trabalho produtivo ou do significativo emprego de investimentos. Assim, não seria razoável que um particular retire da esfera do patrimônio público, através da usucapião, um imóvel que nem ele e nem o poder

público deram uma devida destinação, pois, desta forma, se estaria prestigiando um interesse exclusivamente econômico do particular em detrimento do Poder Público.

Nas situações fáticas, então, que se enquadrasse nestas modalidades, seria necessária uma análise específica de cada caso. Nesta linha, se mostra muito mais evidente e razoável a necessidade de se mitigar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tendo em vista os requisitos de caráter social das modalidades “especiais” que se alinham ao direito à moradia, ao direito à propriedade, ao princípio da função social da propriedade e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

À luz dos supracitados princípios e direitos fundamentais se demonstra constitucionalmente contraditório e inaceitável que o Estado se aproveite da prerrogativa da Fazenda Pública, no que tange a imprescritibilidade dos bens públicos, de modo a não utilizar seu patrimônio como forma de promover a atividade econômica e o bem estar social, o que, por consequência lógica, ocasiona prejuízos à coletividade que, do ponto de vista político e financeiro, sustenta o próprio Estado.

Ademais, ao impossibilitar a usucapião de imóveis públicos que estão ocupados por privados, a legislação e a jurisprudência impedem que estes ocupantes/detentores explorem plenamente o potencial econômico da propriedade, o que ocasiona uma perda de receita do Estado, através dos tributos, tendo em vista que deixa de fomentar a economia formal.

Por fim, o administrador público que relega a coisa pública a segundo plano, propiciando que este seja invadido e, ainda, negligencia a tomada das devidas providências permitindo a formação daquele assentamento irregular, pode estar praticando improbidade administrativa e, por isso, o Ministério Público precisar estar atento para agir de forma a evitar interesses escusos.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de um giro jurisprudencial e legislativo em relação a imprescritibilidade dos bens públicos, em especial, os bens dominicais, para que a supracitada imprescritibilidade seja característica precípua dos bens públicos que efetivamente tenha uma utilidade pública.

Desta forma, para os bens que efetivamente não cumpram uma finalidade pública, a usucapião deve ser possibilitada sob pena de, caso contrário, gerar grave violação ao princípio da função social da propriedade, ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à moradia, previstos no texto constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Juvencio; GUERRA, Gustavo Rabay. Usucapião especial urbana: análise tópico-problemática da aplicação do instituto em julgados do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.1, vº 11, p. 514-549, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.36185>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/36185>. Acesso em mai. de 2021.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Usucapião de propriedade possível em terras públicas: o direito de superfície e à moradia em áreas de exclusão social**. Curitiba: Juruá, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BELIVÁQUIA, Clóvis. **Soluções práticas de Direito**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1923.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-31, jan./mar. 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Beecaccia Versiani. São Paulo: Manole. 2007.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934**. RJ: Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em ago. de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. DF: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em ago. de 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. DF: Brasília,

2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso em mai. de 2021.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. DF: Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. DF: Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em mar. de 2021.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. DF: Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em mar. de 2021.

BRASIL. **Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. RJ: Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em mar. de 2021.

BRASIL. **Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. DF: Brasília, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em mai. de 2021.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1922**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. RJ: Rio de Janeiro, 1922. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em mai. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.719.589/SP**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Brasília, DF. DJe, 12 dez. 2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800128453&dt\\_publicacao=12/11/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800128453&dt_publicacao=12/11/2018). Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 149.445/PE**. Relator: Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma. Brasília, DF. DJe, 24 set. 2001. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199700669920&dt\\_publicacao=24/09/2001](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199700669920&dt_publicacao=24/09/2001). Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 575.572/RS**. Relator: Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Brasília, DF. DJe, 06 fev. 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27575572%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27575572%27.su ce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27575572%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27575572%27.su ce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619**. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub..) Acesso em set. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619**. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Diário da justiça eletrônico 30/10/2018. Brasília, DF. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27619%27\).sub..](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27619%27).sub..) Acessado em out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 218.324**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma. Brasília, DF. DJe, 28 mai. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur178622/false>. Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 220.096**. Relator: Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno. Brasília, DF. DJe, 16 nov. 2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689719>. Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 536.297**. Relatora: Ellen Grace, Decisão Monocrática. Brasília, DF. DJe, 25 nov. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho177483/false>. Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 539.297*. Relator: Ministro Eros Grau, Decisão Monocrática. Brasília, DF. DJe, 28 marc. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2496469>. Acesso em out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Diário da justiça eletrônico 13/12/1963. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false..> Acessado em out. de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região. **Agravo de Petição nº 00000015020165010008**. Relator: Claudia de Souza Gomes Freire, Recife, Nona Turma, Pernambuco, 2020. Data de Julgamento: 06/12/2016. Data de Publicação: 15/12/2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.trt1.jus.br/jspui/bitstream/1001/833623/1/00000015020165010008-DOERJ-15-12-2016.pdf>. Acesso em out. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui

mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n<sup>o</sup> 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>o</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n<sup>o</sup> 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n<sup>o</sup> 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. DF: Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em mai. de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, FILHO. José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2018.

CARVALHO, Orlando de. **Direito das coisas: do direito das coisas em geral**. Coimbra: Centelha, 1977.

CASSEPP, Alexandre Azambuja. Características peculiares aos bens públicos. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, Nov. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37255/caracteristicas-peculiares-aos-benspublicos>. Acesso em out. de 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro**, São Paulo, n. 63, p. 75, jul./ set. 1986.

CORDEIRO, Carlos José. **Usucapião especial urbano coletivo**: abordagem sobre o Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257, de 10 de junho de 2001. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Domínio Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

CUSTÓDIO, Helita. Desafetação e concessão de bens de uso comum do povo invadidos e transformados em favelas: incompatibilidades jurídico-urbanístico-ambientais. **Direito ambiental: meio ambiente urbano**, São Paulo, v. 3, p. 877-926, 2011.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DUARTE, Nestor. Breve exame da usucapião no direito brasileiro. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Mello. **Estudos em homenagem a Clóvis Beviláqua por ocasião do centenário do direito civil codificado no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Estudos-em-homenagem-a-Clovis-Bevilaqua\\_v.2.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Estudos-em-homenagem-a-Clovis-Bevilaqua_v.2.pdf). Acesso em out. de 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direitos reais**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direitos reais**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direitos reais**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA DA ROCHA, Sílvio Luís. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIGUEIREDO, Luciano; FIGUEIREDO, Roberto. **Direito Civil: direitos reais**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

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. abril/junho, 2004.

FORTINI, Cristiana. **A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Direito Municipal, 2004.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **A utilização do Domínio Público pelos Particulares**. São Paulo: Juriscredi, 1972.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: Direitos reais**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação Cível nº 0433067.22.2009.8.09.0074**. Relator: Fábio Cristóvão de Campos Farias, Terceira Câmara Cível. DJe 08 de junho de 2020, Goiás, 2020. Disponível em: <https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>. Acesso em out. de 2021.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. Função Social da Propriedade (Direito Econômico). In: FRANCA, R. Limongi (Coord.) **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1977.

HACHEM. Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HENÁRIAS, Maurício de Almeida. O direito urbanístico como concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental: meio ambiente urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. **Nota Técnica**. Salvador, 17 nov. 2020. Nota referente à ameaça de remoção de cerca de 40 famílias da Zona Especial de Interesse Social Tororó para que, no local de suas moradias, seja implantado parte de um centro comercial no âmbito do Contrato de Concessão nº 01/2015. Salvador, Nov., 2020. Disponível em: [https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota\\_Tecnica\\_ArqUrb.pdf](https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota_Tecnica_ArqUrb.pdf). Acesso em ago. de 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MAIA, Walter Guido. **Usucapião de bens móveis e imóveis**. São Paulo: BH Editora, 2016.

MALUF; Carlos Alberto Dabus; MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARÇAL, Thaís. A posse de bens públicos. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Caderno direito do patrimônio cultural, Rio de Janeiro, v. 13, n. 73, p. 73-90, ago./set. 2017.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005, p. 887.  
MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos, função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. Bens estatais: aquisição, usos, alienação e tutela. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 138-140.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRA, Silvio. Aquisição da propriedade pelo usucapião. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 10, n. 1-2, p. 87/118, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v10i1-2.11608. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/11608>. Acesso em: 24 out. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Balestero Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Balestero Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIGUEL, Frederico Costa. Bens públicos: delimitações, aspectos polêmicos e relevantes. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 6, n. 72, dez. 2007.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 0112323-35.2010.8.13.0194**. Relator: Barros Levenhagen, Quinta Câmara Cível. DJe 15 de maio de 2014, Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=101941001123830012014489367>. Acesso em out. de 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MURARO, Igor Santos. **Aeródromos públicos e privados: os bens utilizados e cedidos aos particulares**. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) Programa de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo, 2018, p. 20-21. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/19908/2/Igor%20Santos%20Muraro.pdf>. Acesso em ago. de 2021.

NEQUETE, Lenine. **Da Prescrição Aquisitiva**. Porto Alegre: Sulina, 1970.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, v.17, n.194, abr. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/115141/Rafael%20Carvalho%20Rezende%20Oliveira%20.pdf>. Acesso em out. de 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 106, v. 980, p. 157-184, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24068>. Acesso em out. de 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. **Apelação Cível nº 000101-36.2009.8.17.1210**. Relator: Eurico de Barros Correia Filho, Quarta Câmara Cível. DJe 24 de julho de 2013, Pernambuco, 2013. Disponível em: RAMÍREZ VALENZUELA, Alejandro. **Elementos de Derecho Civil**. México: Limusa, 1997.

REVOREDO, Júlio de. **Usucapião dos bens públicos e patrimoniais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1939.

RIBEIRO, Alexandre Gianni Dutra. A usucapião de direito real de uso obtido por meio de cessão outorgada pela Administração Pública. **Ministério do Desenvolvimento Regional**, Maio, 2011. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/regularizacao-fundiaria/129-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/regularizacao-fundiaria/1884-usocapiao>. Acesso em out. de 2021.

RIBEIRO, Alexandre Gianni Dutra. **A usucapião de direito real de uso obtido por meio de cessão outorgada pela administração pública**. Desenvolvimento Regional, Portal do Governo Brasileiro, Mai. 2011. Disponível em: [antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/UsoCapiiao\\_Direito\\_Real.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/UsoCapiiao_Direito_Real.pdf). Acesso em out. de 2021.

RIBEIRO, Alexandre Gianni Dutra. **A usucapião de direito real de uso obtido por meio de cessão outorgada pela administração pública**. Desenvolvimento Regional, Portal do Governo Brasileiro, Mai. 2011. Disponível em: [antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Usocapiao\\_Direito\\_Real.pdf](http://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Usocapiao_Direito_Real.pdf). Acesso em out. de 2021.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. São Paulo: Saraiva, 2012.  
ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: Direito das coisas**. São Paulo: Saraiva, 1997.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **Apelação Cível nº 0712421-81.2013.8.23.0010**. Relator: Desembargador Cristóvão Suter, 1ª Tuma Cível. DJe 03 de setembro de 2019, Roraima, 2010. Disponível em: <http://jurisprudencia.tjrr.jus.br/juris/detalhes.xhtml?juris=45970>. Acesso em out. de 2021.

SADDY, André; MOURA, Emerson. A natureza jurídica dos bens das empresas estatais brasileiras: análise da controvérsia acerca do controle dos recursos repassado. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 22, p. 141-161, jul./dez. 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3413771](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3413771). Acesso em out. de 2021.

SANTOS, Marcelo Vinicius. A evolução histórica da usucapião: da usucapio romana até a fragmentação atual do instituto no Direito brasileiro. In: LAGO, Ivan (Coord.). **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1998**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. A usucapião tabular. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 78. ano 38. p. 105-123. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. 2015. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/1088>. Acesso em mai. de 2021.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. Sistema del derecho romano atual. In: COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião como forma derivada de aquisição da propriedade imobiliária**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

SILVANO, Lailla Marques. Os bens dominicais e sua (im)possibilidade de usucapião sob a ótica dos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. **Conteúdo Jurídico**, 2019. Disponível em: [https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53817/os-bens-dominicais-e-sua-impossibilidade-de-usucapio-sob-a-tica-dos-prncipios-da-funo-social-da-propriedade-e-da-dignidade-da-pessoa-humana#\\_ftn11088](https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53817/os-bens-dominicais-e-sua-impossibilidade-de-usucapio-sob-a-tica-dos-prncipios-da-funo-social-da-propriedade-e-da-dignidade-da-pessoa-humana#_ftn11088). Acesso em mai. de 2021.

SILVESTRE, Gilberto Facchetti. **Direito Difusos e Coletivos**. São Paulo: Editora Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva\\_5f1f2d2299176.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/usucapião-coletiva_5f1f2d2299176.pdf). Acesso em mai. 2021.

SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS DO ESTADO DA BAHIA (SINARQ-BA). INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, DEPARTAMENTO DA BAHIA (IAB-BA). LUGAR COMUM (PPGAU-FAUFBA). **Nota Técnica**. Salvador, 17 nov. 2020. Nota referente à ameaça de remoção de cerca de 40 famílias da Zona Especial de Interesse Social Tororó para que, no local de suas moradias, seja implantado parte de um centro comercial no âmbito do Contrato de Concessão nº 01/2015. [*online*]. Disponível em: [https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota\\_Tecnica\\_ArqUrb.pdf](https://www.iab-ba.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota_Tecnica_ArqUrb.pdf). Acesso em ago. de 2021.

SOTO, Hernando de. **El misterio del capital**. Lima: Editorial Planeta Perú, 2019.

SZTAJN, Rachel. Função social da propriedade. In: BRANDELLI, Leonardo (Coord.). **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

TARTUCE, Flávio. Decisão do TJMG no caso que admitiu a usucapião de bem público. **JusBrasil**, 2014. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/136657712/decisao-do-tjmg-no-caso-que-admitiu-a-usucapiao-de-bem-publico>. Acesso em set. de 2021.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TEREPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VAMPRÉ, Spencer. **Estão os bens públicos sujeitos à usucapião?** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1920.