II CONGRESSO DO CONHECIMENTO

CIDADES SUSTENTÁVEIS E TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

C568
Cidades sustentáveis e tecnologias aplicadas ao direito ambiental e socioambientalismo [Recurso eletrônico on-line] organização II Congresso do Conhecimento – Belo Horizonte;

Coordenadores: Ana Virgínia Gabrich Fonseca Freire Ramos, Humberto Gomes Macedo e José Antônio De Sousa Neto – Belo Horizonte, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-878-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Empreendedorismo e inovação

1. Conhecimento. 2. Empreendedorismo. 3. Inovação. I. II Congresso do Conhecimento (1:2019 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

Dom Helder
ESCOLA DE DIREITO

EMGE
ESCOLA DE ENGENHARIA

II CONGRESSO DO CONHECIMENTO

CIDADES SUSTENTÁVEIS E TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos os trabalhos científicos incluídos nesta publicação. Eles foram apresentados durante a programação do II Congresso do Conhecimento, nos dias 11 a 14 de setembro de 2019, em Belo Horizonte-MG. O evento proporcionou importante debate sobre a educação na era tecnológica como um dos grandes desafios enfrentados pelos profissionais do século XXI. A temática se coloca em evidência no ensino superior, em que as metodologias tradicionais ainda ocupam lugar importante nas salas de aula, contrastando com o perfil do aluno cada vez mais jovem e conectado.

Como vencer esse desafio e construir um ensino superior de excelência e que atenda às necessidades impostas pela tecnologia? A busca por esta resposta foi o que motivou a primeira edição do Congresso do Conhecimento, no ano de 2017. A temática específica escolhida para a segunda edição do evento, neste ano, foi empreendedorismo e inovação. A partir do tema, o congresso buscou debater questões como empreendedorismo de carreira, programação neurolinguística, empreendedorismo social, inteligência artificial, dentre outros temas. Além das palestras e oficinas, a segunda edição do Congresso contou também com a participação mais ativa dos congressistas, que puderam submeter trabalhos científicos para apresentação em oito grupos temáticos.

O II Congresso do Conhecimento foi uma realização conjunta da Dom Helder - Escola de Direito e da EMGE – Escola de Engenharia, tendo como apoiadores o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Secretaria de Educação do Governo do Estado de Minas Gerais, a Neo Ventures, o SEBRAE, a Cozinha Vitrine e a Estrutura da Mente.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores, oriundos de cinco Estados diferentes da Federação, puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central de cada grupo. Foram debatidos os desafios que as linhas de pesquisa enfrentam no momento e sua relação com a tecnologia e o tema geral do evento.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversas instituições de nível superior, notadamente as pesquisas oriundas

dos programas de iniciação científica, isto é, trabalhos realizados por graduandos em Direito e seus orientadores. Os trabalhos foram rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares no sistema eletrônico desenvolvido pelo CONPEDI. Desta forma, estão inseridos no universo das 75 (setenta e cinco) pesquisas do evento ora publicadas, que guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL EM CIDADES

UTILISATION DE BIENS PUBLICS POUR LA RÉGULARISATION FONCIÈRE DURABLE DANS LES VILLES

Izadora Gabriele Dos Santos Oliveira [1]
Magno Federici Gomes [2]

Resumo

O direito à propriedade está garantido constitucionalmente e se apresenta como quase absoluto, sendo limitado, porém, pelo princípio da função social. Nesse contexto, objetiva-se analisar o instituto da usucapião e sua aplicação sobre os bens públicos desafetados como instrumento para regularização fundiária sustentável e como forma de atendimento à função social. O método utilizado foi o teórico documental do tipo dedutivo, com análise doutrinária e legal. Concluiu-se que os bens públicos dominicais podem ser objeto de usucapião, pois o Estado também está submetido ao princípio da função social.

Palavras-chave: Função social, Direito à propriedade, Regularização fundiária, Usucapião de bem público

Abstract/Resumen/Résumé

Le droit à la propriété est garanti constitutionnellement et se présente comme un droit quasi absolu, mais il est limité par le principe de la fonction sociale. Dans ce contexte objectif, il convient d'analyser l'institut de l'utilisateur et son application sur les biens publics en tant qu' instrument de régularisation foncière durable et de prise en compte de la fonction sociale. La méthode utilisée était la théorie documentaire de type déductif avec l'analyse doctrinale et légale. Il a été conclu que les biens publics dominicaux peuvent faire l'objet d'une usucapion, car l'Etat est également soumis au principe de la fonction sociale.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fonction sociale, Droit de propriété, Régularisation foncière, Utilisation du bien public

---

[1] Graduanda em Direito pela PUC Minas. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1970992584585714. E-mail: iza_oliveira123@hotmail.com. Trabalho financiado pela FAPEMIG: 22869.

[2] Pós-doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa(BolsaCAPES/BEX:3642/07-0). Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara e na PUCMinas.Currículo: http://lattes.cnpq.br/1638327245727283.

1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade surgiu a partir do final do século XIX, através do jurista francês Duguit. Embora tal princípio tenha uma aplicação prática com leves diferenças no que tange à época de seu surgimento, há uma semelhança no que diz respeito à atenção dispendida aos setores mais vulneráveis da sociedade, vez que, tanto no século XIX, como atualmente, seu principal papel é auxiliar pessoas que não têm acesso à moradia, a se estabelecerem em uma terra.

Contudo, embora expresso na Constituição da República de 1988 (CR/88), a aquisição do bem público pelo instituto da usucapião, fenômeno expressamente vedado no ordenamento jurídico brasileiro, vem à tona no atual cenário jurídico, carente de uma nova interpretação.

O problema que se pretende resolver consiste em analisar a possibilidade de relativizar a vedação da aquisição do bem público dominical pela usucapião nos casos de atendimento à função social e para regularização fundiária.

Objetiva-se, com este resumo, estabelecer o histórico do princípio da função social da propriedade, verificar o que se entende por bem público, assim como analisar a possibilidade de aplicação da usucapião a bens públicos dominicais.

O trabalho se justifica na medida em que se percebe a existência de pessoas em estado de vulnerabilidade, no que tange à falta de moradia digna, frente a terras devolutas de propriedade do Poder Público, sem qualquer destinação dada pelo Estado.

O trabalho foi desenvolvido sob o método teórico documental do tipo dedutivo, com análise doutrinária e legal. O marco teórico foi a obra de Farias e Rosenvald (2018).

2 HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL E USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

O sistema político-econômico atual passou por diversas nuances ao longo de sua história de perpetuação. A partir do final do século XVIII, com a queda do absolutismo e a eclosão das revoluções burguesas, percebe-se a existência de um sistema capitalista que prezava, de forma significativa, pelo individualismo. O Estado teria uma ação passiva, praticamente alheia à regulamentação da vida privada, atuando de forma abstencionista. Esse tipo de atuação estatal permaneceu vigente por um longo período, estimando que ocorrera até o final do século XIX e início do século XX. Nesse modelo político-econômico se destaca o direito à propriedade privada. Ele era visto como direito absoluto do indivíduo, sobre a qual ele poderia atuar da forma que bem lhe aprouvesse, tendo suas ações justificadas pelo Direito. Com o passar do tempo, especialmente após o término da Primeira Guerra Mundial, a propriedade privada começou a ser relativizada e submetida ao princípio da função social.

A função social foi um termo popularmente conhecido através de Duguit, o qual negava à propriedade o caráter de direito subjetivo, estipulando que a mesma seria a própria função social. Assim, disciplina que: "a propriedade é uma instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica. [...] Por isso, a propriedade individual deixa de ser um direito do indivíduo para converter-se em uma função social" (DUGUIT, 2009, p. 76).

Após essa concepção de propriedade privada, bem como com o fortalecimento do modelo social de Estado em face do inviável sistema liberal, a função social foi adquirindo contornos diferentes até chegar ao que atualmente conhece-se por função social garantida na CR/88[1]. Insta salientar que a CR/88 não nega ao indivíduo seu direito sobre a propriedade privada, muito menos lhe retira o caráter de direito subjetivo como preceituava Duguit. Entretanto, a CR/88 estipula que a propriedade deve se atentar à função social, como dispõe o art. 5º, XXII e XXIII, da CR/88: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei garantindo-se [...] a inviolabilidade do direito [...] à propriedade, nos termos seguintes: XXII- é garantido o direito de propriedade; XXIII- a propriedade atenderá a sua função social" (BRASIL, 1988).

Os bens públicos se diferenciam dos bens privados justamente pelo caráter universal concedido à utilização desses bens. Eles podem ser classificados em bens públicos de uso comum, de uso especial e dominicais ou dominiais. Esta última classificação, adquire natureza híbrida, a partir do momento em que pode ser utilizada de forma privada, desde que atenda à função social da propriedade. "Os bens dominicais não são afetados, por isso possuem função patrimonial. Submetem-se, no silêncio da lei, ao regime jurídico de direito privado; este, porém, parcialmente derrogado pelo direito público" (NOHARA, 2011, s. p.). Por certo, os bens públicos também são passíveis de aplicação de tal princípio, devendo assegurar moradia a cidadãos que, por sua própria conta e risco, não são capazes de adquiri-la.

Entretanto, a aquisição da propriedade do bem público por meio da usucapião ainda se mostra um problema que será abordado no tópico a seguir.

3 USUCAPIÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEIS

A usucapião é um instituto que se caracteriza pela aquisição originária da propriedade, podendo ser exercida em suas diversas modalidades, respeitando os prazos e requisitos de cada uma desde que haja a posse mansa, pacífica e ininterrupta. Ocorre que a usucapião é aceita no mundo jurídico apenas quando se trata de bens particulares, não admitindo o cabimento de tal instituto para os bens públicos. Alguns dos argumentos que

[1] Para aprofundamento na função socioambiental da propriedade e a modificação de tal função com o passar dos tempos, ver: GOMES; PINTO, 2015, p. 236-260.

sustentam o não cabimento são: a previsão expressa da lei e da jurisprudência acerca desse posicionamento e a presunção de que os bens do Estado atendem à função social, por si só.

A bem da verdade, tais argumentos se mostram equivocados, já que, inicialmente, denotam natureza extremamente formalista, vez que não leva em consideração a interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico, que deve tomar por base o princípio da função social da propriedade. Lado outro, também se mostra descabido o argumento de que os bens estatais presumidamente atendem à função social, pois isso eleva o Estado ao patamar de superioridade absoluta (com uma presunção de efetivação do interesse público primário por si só), não condizente com o Estado Democrático de Direito, estando condicionado às suas regras.

Conforme dispõe o art. 102 do Código Civil de 2002 (CC/02), "os bens públicos não estão sujeitos a usucapião" (BRASIL, 2002). Em resposta a esse entrave, alguns doutrinadores seguem uma linha contrária à interpretação usual acerca de tal proibição. Bastos e Martins se insurgem contra o entendimento majoritário, defendendo a usucapião de bens formalmente públicos, caracterizadas como terras devolutas. Alegam que nem todos os bens sob o domínio de pessoas jurídicas de direito público ostentam regime de direito público, sendo que essa característica é reservada para os bens públicos cuja destinação é afetada, denominados de bens materialmente públicos. Os bens formalmente públicos, em que há apenas a titulação ao Estado, mas o bem não ostenta destinação pública, podem, segundo os autores, ser passíveis de usucapião. Nesse sentido:

> As terras devolutas não estão vinculadas ao atingimento de um fim público. Permanecem como um estoque de terras ainda não transpassado aos particulares ou, tendo um dia estado em suas mãos, já tornaram à origem em razão do donatário ter caído em comisso. O fato é que estas terras são possuídas pelos Poderes Públicos à moda de um particular. Devem, portanto, estar sujeitas ao usucapião, não colhidas, pois, pela expressão 'imóveis públicos' a que se refere o Texto comentado (BASTOS; MARTINS, 2000, p. 222-223).

Farias e Rosenvald defendem a possibilidade de usucapião dos bens públicos dominicais na hipótese de atendimento à função social da propriedade. Neste sentido, tem-se: "a nosso viso, a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade" (FARIAS, ROSENVALD, 2018, p. 267). Nota-se que a função social da propriedade, bem como a existência de terras inutilizadas, ganha, para tais doutrinadores, significado marcante para assegurar o próprio direito à moradia de todos.

De mesma monta, destaca-se o entendimento de Fortini (2004, p. 120), que sustenta que as terras devolutas, como resultado do descaso do Estado, embora sejam de domínio público podem ser usucapidas.

Nesses termos, destacam-se a regularização fundiária e a usucapião administrativa como forma de atendimento à função social. A regularização é entendida como um modo de intervenção estatal, visando regular a condição de populações que vivem de forma irregular nas áreas urbanas do país. É vista como política pública para regularizar os assentamentos urbanos irregulares, garantindo aos moradores a propriedade dos imóveis ocupados para cumprir a função social constitucionalmente prevista.

A usucapião administrativa desponta como sendo uma das ferramentas utilizadas para garantir a regularização fundiária social aos ocupantes que demonstram o preenchimento dos requisitos autorizadores de tal instituto. A usucapião administrativa destina-se a atingir bens particulares que não cumprem com o compromisso social.

Entretanto, a usucapião como instrumento de regularização fundiária também deveria abordar os bens públicos dominicais, abrangendo as terras devolutas como forma de atendimento à função social, adotando-a em seu formato sustentável. A sustentabilidade se divide em diversas dimensões, notadamente cinco, são elas, ética, jurídico política, social, ambiental e econômica. A sustentabilidade coloca-se de relevo, aqui, por sua dimensão social e jurídico política, que objetiva fixar "direitos fundamentais das presentes e futuras gerações, com o objetivo de asseverar e reforçar o plexo de desenvolvimento consubstanciado na preservação e proteção ambiental, sem, contudo, perder de vista a promoção social, o respeito à dignidade humana" (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 167). A dimensão social "enfatiza uma necessária e indispensável preocupação com o ser humano e sua qualidade de bem estar, pois existe uma íntima relação entre a qualidade de vida do ser humano e a qualidade do meio ambiente, uma vez que são conceitos indissociáveis" (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 95). Assim, se justifica a usucapião de bens públicos como instrumento da regularização fundiária sustentável, visando o bem estar dos indivíduos de baixa renda e garantindo o respeito à sua dignidade humana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, a pesquisa verificou o princípio da função social da propriedade, perpassando sua análise histórica e sua aplicação no direito brasileiro. Concluiu-se que a função social deve ser respeitada e observada no que tange não apenas à limitação do direito de propriedade, mas também como garantia de efetivação da dignidade humana.

Em seguida, foram analisados os institutos da usucapião e da regularização fundiária, constatando que eles atualmente se aplicam a bens particulares que não atendem à função social, mas não atingem os bens públicos, ainda que não afetados. Foi tratado, também, o conceito de sustentabilidade e a descrição de duas dimensões que se aplicam aos institutos trabalhados, como forma de promoção da regularização fundiária sustentável.

Diante do exposto, mostra-se que a aquisição do bem público dominical pela usucapião, embora não seja o entendimento legislativo acerca do tema, é medida que se impõe, em razão da própria desigualdade ocorrida no Brasil e da presença de diversas pessoas sem moradia, em situações de vulnerabilidade, frente à desídia e omissão do Estado com terras que não são utilizadas, nem mesmo têm previsão de utilização pelo Poder Público, servindo para a regularização fundiária sustentável.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. V. 7.

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

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 26 jul. 2018.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Trad. por Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 14. edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. v. 5.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. **Revista de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, p. 113-122, abr./jun. 2004.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864. Acesso em: 17 jul. 2019.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667. Acesso em: 18 jul. 2019.

GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Douglas da Silva. A função socioambiental da propriedade e o desenvolvimento sustentável. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 13, n. 2, p. 236-260, jul./dez. 2015. Disponível em: http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2171. Acesso em: 29 ago. 2019.

NOHARA, Irene. **Bens dominicais**. Direito administrativo – dicionário, 2011. Disponível em: https://direitoadm.com.br/103-bens-dominicais/. Acesso em: 26 jul. 2018.