

CENTRO UNIVERSITÁRIO ATENAS

GABRYEL LINCOLN ANDRADE GONÇALVES

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

Paracatu

2022

GABRYEL LINCOLN ANDRADE GONÇALVES

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Atenas, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Ciências sociais

Orientador: Prof. Me. Renato Reis Silva

Paracatu

2022

G635u Gonçalves, Gabryel Lincoln Andrade.

Usucapião de bem público ./ Gabryel Lincoln
Andrade Gonçalves. – Paracatu: [s.n.], 2022.
25 f.

Orientador: Prof. Msc. Renato Reis Silva.
Trabalho de conclusão de curso (graduação)
UniAtenas

1. Usucapião. 2. Bem público. 3. Função social. 4.
Aquisição. I. Gonçalves, Gabryel Lincoln Andrade.
II. UniAtenas. III. Título.

CDU: 34

GABRYEL LINCOLN ANDRADE GONÇALVES

USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário Atenas, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Ciências sociais

Orientador: Prof. Me. Renato Reis Silva

Banca Examinadora:

Paracatu-MG, _____ de _____ de _____.

Prof. Me. Renato Reis Silva
Centro Universitário Atenas

Prof. Ma. Amanda Cristina de Souza Almeida
Centro Universitário Atenas

Prof. Ma. Flávia Christiane Cruvinel Oliveira
Centro Universitário Atenas

RESUMO

A presente monografia trata da possibilidade de se usucapir bens públicos, verificando se a mesma é possível, deste modo se fracionou o estudo em capítulos específicos, para entender o que é o instituto da usucapião, compreender o que seja bem público e por fim estabelecer se tal possibilidade existe. Para tal se utilizou da pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa analisando o disposto em lei e nas doutrinas relevantes ao tema. Por fim se pode constatar que essa possibilidade recairia sobre bens dominicais, por serem formalmente públicos e desprovidos de destinação pública, deste modo descumprindo com o princípio constitucional da função social da propriedade. Deste modo, apesar da lei dizer que bens públicos são impassíveis de usucapião, possibilita-la seria suprir uma omissão do estado em cumprir o princípio constitucional da função social da propriedade, e angariaria um meio para melhorar as políticas habitacionais do país.

Palavras-chave: Usucapião. Bem Público. Função Social. Aquisição.

ABSTRACT

This monograph deals with the possibility of adverse possession commonweal, verifying if it is possible, in this way the study was divided into specific chapters, to understand what the institute of adverse possession is, understand what is commonweal and finally establish if such a possibility exists. For this purpose, descriptive research was used, with a qualitative approach, analyzing the provisions of law and doctrines relevant to the subject. Finally, it can be seen that this possibility would fall on dominical commonweal, as they are formally public and devoid of public use, thus failing to comply with the constitutional principle of the social function of property. In this way, despite the law saying that commonweal are not subject to adverse possession, making it possible would supply an omission by the state to comply with the constitutional principle of the social function of property, and would raise a means to improve the country's housing policies.

Keywords: Usucaption. Commonweal. Social Function. Acquisition.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
1.1 PROBLEMA	08
1.2 HIPÓTESES	08
1.3 OBJETIVOS	09
1.3.1 OBJETIVO GERAL	09
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	09
1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	09
1.5 METODOLOGIA DO ESTUDO	09
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	10
2 USUCAPIÃO: CONCEITO, REQUISITOS E MODALIDADES	11
2.1 CONCEITO DE USUCAPIÃO	11
2.2 REQUISITOS DA USUCAPIÃO	12
2.3 MODALIDADES DA USUCAPIÃO	13
3 BENS PÚBLICOS	17
3.1 CONCEITO DE BEM PÚBLICO	18
3.2 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS	18
3.3 REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS	20
4 POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE BEM PÚBLICO PELA USUCAPIÃO	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

A usucapião é um meio de aquisição da propriedade, previsto tanto no código civil quanto na constituição federal, possibilitando que os indivíduos que possuam um determinado bem e cumprindo certos requisitos, faça jus a aquisição do bem de forma legal.

O instituto da usucapião, por vezes, busca a aquisição de bens públicos. No entanto, há previsões nos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da constituição, além do artigo 102 do código civil, e da Súmula 340 do STF, que dizem que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Sendo este também o entendimento majoritário da doutrina.

Todavia, esta não se mostra a melhor interpretação normativa, visto que a constituição estabelece em seu artigo 5º, inciso XXII que é garantido o direito à propriedade e no inciso XXIII que a propriedade atenderá a sua função social. E o artigo 6º traz como direito social a moradia. Assim, se pergunta se existe a possibilidade de usucapir bens públicos.

Citando doutrinadores como Nelson Rosenvald, Cristiano Chaves de Farias, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Cristiana Fortine, dentre outros autores, entendem que se o estado se mante inerte em dar uma destinação a um de seus bens, ele também é passível de sofrer ações de usucapião.

O objetivo geral da presente pesquisa, é verificar a possibilidade da usucapião de bens públicos. Para isso traçou-se os objetivos específicos de entender o instituto da usucapião, suas modalidades e requisitos; compreender o que é bem público e por fim estabelecer se existe a possibilidade de usucapir bens públicos.

A presente pesquisa justifica-se na existência de imóveis públicos sem manutenção ou qualquer tipo de utilização para a coletividade por parte do estado, mas que são utilizadas como moradia por famílias que nada possuem, e encontram nestes locais uma chance para se estabelecer, proporcionando segurança para si e seus dependentes.

A usucapião de imóveis públicos, traria benefícios como garantir à segurança social, pois vários desses locais podem ser utilizados por bandidos como esconderijo ou ponto de uso ou venda de drogas, à saúde visto que locais abandonados,

muitas vezes se tornam terrenos baldios, onde são jogados todos tipo de detritos, lixo e outros materiais inflamáveis ou que possam causar risco a saúde popular.

Para alcanças os objetivos, a presente monografia se pauta na pesquisa descritiva e qualitativa, se analisando o disposto em lei, principalmente a constituição federal, código civil e leis administrativas, bem como doutrinas referentes ao assunto abordado.

Buscando a melhor compreensão do tema, a monografia está organizada do seguinte modo. No segundo capítulo, se abordará o conceito, os requisitos e modalidades da usucapião. No terceiro capítulo, se buscará conceituar bem público, entender a sua classificação e seu regime jurídico. Por fim, o quarto capítulo tratará da possibilidade de se usucapir bens públicos, analisando o disposto em lei, e entendimento doutrinário que corrobora para tal possibilidade.

1.2 PROBLEMA

Existe a possibilidade de usucapir bens públicos?

1.3 HIPÓTESE

O art.102 do código civil, diz que bens públicos não estão sujeitos a usucapião, assim com o art. 183, §3º e art. 191, parágrafo único da constituição federal. No entanto existem entendimentos contrários como dos autores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves:

Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social. (FARIAS; ROSENVALD 2006, p. 267). No entanto parte dos doutrinadores administrativos, não reconhece está possibilidade.

Levando-se em consideração o dito, acredita-se que exista a possibilidade da usucapião de bens públicos, para cumprimento da função social. E para corroborar com seus argumentos se utilizam ainda os princípios da função social da posse e da proporcionalidade.

1.4 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Verificar a possibilidade da usucapião sobre bens públicos.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) entender as modalidades e requisitos da usucapião
- b) compreender o que é bem público
- c) estabelecer se existe possibilidade de usucapir bens públicos

1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A presente pesquisa justifica-se na existência de imóveis públicos sem manutenção ou qualquer tipo de utilização para a coletividade, mas que são utilizadas como moradia por famílias que nada possuem, e encontram nestes locais uma chance para se estabelecer, proporcionando segurança para si e seus dependentes.

A usucapião de imóveis públicos por pessoas desamparadas, traria benefício proporcionando segurança, pois vários desses locais acabam sendo utilizados por bandidos como esconderijo ou ponto de uso ou venda de drogas, além de saúde pois locais abandonados, muitas vezes se tornam terrenos baldios, onde são jogados todo tipo de detritos, lixo e outros materiais inflamáveis ou que possam causar risco a coletividade.

1.5 METODOLOGIA DO ESTUDO

O presente trabalho tem por finalidade realizar um estudo com o objetivo de verificar com base na norma da lei e da doutrina se existe a possibilidade de usucapir um bem de natureza pública.

O tipo de pesquisa a ser utilizada é a descritiva, e a abordagem a qualitativa, serão analisadas o exposto em lei principalmente a constituição federal, o código civil e leis administrativas, assim como doutrinas referentes ao assunto.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O primeiro capítulo, foca entender o essencial sobre a usucapião, para isso foi dividido em primeiro entender o conceito de usucapião, depois os requisitos do mesmo e por último as suas modalidades.

O segundo capítulo, trata dos bens públicos e sobre aspectos importantes para o estudo, o capítulo traz o conceito, a classificação e o regime jurídico à ele aplicado, cada um tratado em um tópico específico.

O último capítulo, faz a junção do entendimento da usucapião e de bens públicos, e busca compreender se a usucapião para aquisição de bens públicos seria possível, se utilizando de argumentos doutrinários e o exposto em leis.

2 USUCAPIÃO: CONCEITO, REQUISITOS E MODALIDADES

Em primazia, serão abordadas questões teóricas e conceituais, além dos requisitos e modalidades do instituto da usucapião, de modo a tornar a compreensão acerca do tema mais clara.

Deste modo, o intuito do capítulo é observar os pontos necessários para que se possa verificar a possibilidade ou a impossibilidade da aplicação da usucapião sobre bens públicos.

2.1 CONCEITO DA USUCAPIÃO

A palavra deriva do latim *usucapio*, sendo a junção das palavras *usu*, que significa uso ou pelo uso, e *capio*, que significa pegar ou tomar, formando-se a expressão “tomar pelo uso”.

A usucapião é o modo de aquisição da propriedade pela posse mansa, pacífica e ininterrupta de um bem, ou seja, para se usucapir um bem deve-se estar com a posse do mesmo durante um prazo determinado sem oposição de qualquer pessoa.

Diz a lei nº10.406 de janeiro de 2002:

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

A aquisição da propriedade pela usucapião é considerada majoritariamente originária, visto que é considerado um direito novo, sem qualquer vinculação com o antecessor.

Segundo ensina Maria Helena Diniz, a usucapião é:

Direito novo, autônomo, independente de qualquer ato negocial provindo de um possível proprietário, tanto assim que o transmitente da coisa objeto da usucapião não é o antecessor, o primitivo proprietário, mas a autoridade judiciária que reconhece e declara por sentença aquisitiva por usucapião. (DINIZ, 2007, p. 155)

Caio Mário da Silva Pereira, possui entendimento contrário, entendendo que a usucapião é uma aquisição de propriedade derivada, em suas palavras:

...considera-se originária a aquisição, quando o indivíduo, num dado momento, torna-se dono de uma coisa que jamais esteve sob o senhorio de outrem. Assim entendendo, não se pode atribuir à usucapião esta qualificação, porque é modalidade aquisitiva que pressupõe a perda do domínio de outrem, em benefício do usucapiente. Levando, pois, em conta a circunstância de ser a aquisição por usucapião relacionada com outra pessoa que já era proprietária da mesma coisa, e que perde a titularidade da relação jurídica dominial em proveito do adquirente, conclui-se ser ele uma forma de aquisição derivada. (PEREIRA, 2017, p. 138)

A usucapião é um instrumento de grande importância para a efetivação da função social da propriedade, previsto no artigo 5º, inciso XXIII da constituição federal.

2.2 REQUISITOS DA USUCAPIÃO

A usucapião possui modalidades diversas, cada uma com suas particularidades, no entanto, possuem requisitos genéricos presentes em todas as modalidades, sendo elas a posse, o *animus domini*.

A posse requerida é a chamada posse *ad usucapionem*, que possui as características de ser justa, mansa e pacífica, contínua ou ininterrupta.

A posse é justa quando não é violenta, clandestina ou precária. Orlando Gomes doutrina que a posse justa deve ser pública para configurar a ausência de vícios.

A posse mansa e pacífica, está presente quando é exercida sem oposição do proprietário. Rosenvald ainda diz que:

A pacificidade da posse cessa apenas no instante em que há oposição judicial por parte de quem pretende retomá-la, condicionada a interrupção da prescrição aquisitiva ao reconhecimento da procedência da sentença transitada em julgado. (ROSENVALD, 2004, p.16)

A posse contínua, é aquela que é exercida durante um prazo de tempo, cada modalidade da usucapião requer um prazo diferente, quanto maior o tempo, menos requisitos são exigidos para a aquisição do bem.

O *animus domini*, é a intenção de usufruir do bem como se dono fosse, Maria Helena Diniz o conceitua:

O *animus domini* (ou intenção de dono) é um requisito psíquico, que se integra à posse, para afastar a possibilidade de usucapião dos fâmulos da posse. Excluindo-se, igualmente, toda posse que não se faça acompanhar do intuito de ter a coisa para si, como a posse direta do locatário, do credor pignoratício, do comodatário, do usufrutuário, do promitente comprador, do cessionário de promessa de compra e

venda [...] porque sua posse advém de títulos que os obriga a restituir o bem, não podendo, portanto, adquirir essa coisa. (DINIZ, 2007, p.161)

Além dessas, algumas modalidades exigem boa-fé e justo título, como requisitos da usucapião. A boa-fé para fins da usucapião é fundada em um justo título, o parágrafo único do artigo 1.201 do código civil dispõe “O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite tal presunção”. Desde modo caso haja má-fé, ela deverá ser demonstrada pela parte contrária.

A respeito da boa-fé diz Brandelli (2016, p.39) “Trata-se de boa-fé subjetiva, consistente no estado de ignorância, derivada de um erro escusável, em que se encontra o usucapiente a respeito do vício que lhe impede a aquisição do direito real pretendida”.

Explica Avvad (2006, p.77), que justo título é um instrumento que “se acha formalizado e extrinsecamente hábil para transmitir a propriedade, faltando-lhe, entretanto, algum requisito legal que impede sua transcrição”.

É o caso de um contrato de compra e venda, assinado pelas partes, com testemunhas, mas sem reconhecimento de firma.

2.3 MODALIDADES DA USUCAPIÃO

No ordenamento jurídico brasileiro existe a previsão de diversas espécies para se usucapir bens, o propósito do presente trabalho não é exaurir todos os aspectos a respeito de cada modalidade da usucapião. Mas sim, expor os principais pontos de cada.

A usucapião ordinária está prevista no artigo 1.242 do código civil, e expressa que para um indivíduo adquirir um imóvel por meio dela, deve estar na posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, por pelo menos 10 (dez) anos, requer ainda como requisitos o justo título e a boa-fé.

O parágrafo único do artigo 1.242 do código civil, exprime que o prazo de 10 anos, será reduzido para 5 (cinco) anos, caso o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancela posteriormente, desde que nela tenham estabelecido moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

A usucapião extraordinária, está prevista no artigo 1.238 do código civil. Requerendo a posse ininterrupta, sem oposição, pelo prazo de 15 (quinze) anos para se adquirir a propriedade do imóvel, esta espécie não exige justo título e boa-fé, em vista o prazo maior que é requerido.

O parágrafo único artigo anterior, traz uma causa que reduz o prazo para 10 (dez) anos, se o possuidor houver estabelecido no imóvel sua moradia habitual, ou realizado no mesmo obras ou serviços de caráter produtivo.

Ainda no tocante a usucapião extraordinária, se nota que caso estabeleça no imóvel moradia habitual, ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo, como diz o parágrafo único, o lapso temporal é diminuído. Podendo-se observar que o legislador premiou aqueles que efetivam a função social da propriedade.

A usucapião especial rural, chamada também de usucapião constitucional rural ou *pro labore*, está prevista no artigo 191 da constituição federal de 1988:

Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Assim essa espécie de usucapião, exige a posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, de área de terra, em zona rural, de até 50 (cinquenta) hectares, por 5 (cinco) anos. Além disso, não pode possuir a propriedade de imóvel urbano ou rural, e ainda tornar a terra produtiva por seu trabalho ou de sua família, e fixando nela sua moradia.

Deste modo, se observa que apenas a posse não dá direito a usucapião rural. Exige-se que o indivíduo ocupe o imóvel e nele estabeleça moradia e produza.

Já a usucapião especial urbana está prevista no artigo 183 da constituição federal e no artigo 1.240 do código civil possuindo o mesmo texto legal:

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. (BRASIL, 2002)

Está espécie de usucapião exige a posse mansa, pacífica e ininterrupta, com *animus domini*, de imóvel urbano, de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e ainda deve ter estabelecido moradia própria ou se sua família, e não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião especial urbana coletiva, está prevista no artigo 10 da lei nº 10.257/01 (estatuto da cidade):

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001)

Quanto aos requisitos, são semelhantes ao da usucapião especial urbana, com a diferença de que essa é destinada a núcleos urbanos informais, definidos pelo artigo 11, incisos I e II da lei nº 13.465/17:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; (BRASIL, 2017)

A usucapião familiar, encontra-se no artigo 1.240-A do código civil:

Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2002)

A usucapião familiar, assim como a especial urbana, requer que o imóvel tenha até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados, não possua outro imóvel urbano ou rural, a posse mansa, pacífica e ininterrupta, a utilização para sua moradia ou de sua família. Mas é utilizada para o indivíduo, que dividia o imóvel com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, por possuir mais requisitos o lapso temporal requerido por lei e de 2 (dois) anos.

Por fim os artigos 1.260 a 1.262 do código civil, falam a respeito a usucapião de bem móvel:

Art. 1.260. Aquele que possuir coisa móvel como sua, contínua e incontestadamente durante três anos, com justo título e boa-fé, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.261. Se a posse da coisa móvel se prolongar por cinco anos, produzirá usucapião, independentemente de título ou boa-fé.

Art. 1.262. Aplica-se à usucapião das coisas móveis o disposto nos arts. 1.243 e 1.244. (BRASIL, 2002)

Assim como as demais espécies de usucapião, a usucapião de bens móveis também requer a posse mansa, pacífica e ininterrupta, o *animus domini*, mas pelo prazo de 3 (três) anos, se possuir boa-fé e justo título, ou 5 (cinco) anos independente de boa-fé e justo título.

3 BENS PÚBLICOS

Bem é tudo aquilo suscetível de aquisição, tanto os bens materiais como os imateriais. Bens materiais são concretos ou corpóreos, que podem ser tocados. Já bens imateriais são incorpóreos ou abstratos, e apesar de não poderem ser tocados, podem sofrer valoração econômica.

Venosa (2001), define bem como sendo “...todos os objetos suscetíveis de conceder uma utilidade qualquer ao homem”.

No entanto não se pode considerar tudo como bem, apesar de conceder uma utilidade ao homem coisas como o ar, os mares e rios, a luz do sol etc., não são suscetíveis de apropriação pelo homem, não podem ser um objeto de relação jurídica. Por essa razão são denominados bens comuns.

O Código Civil de 2002 divide os bens, em bens imóveis, bens moveis, bens fungíveis e consumíveis, bens divisíveis, bens singulares e coletivos, bens reciprocamente considerados e por fim bens públicos. Como o presente trabalho tem por finalidade verificar a possibilidade da usucapião sobre bens públicos, vamos nos ater a entender os bens imóveis e moveis, e após compreender os aspectos mais importantes dos bens públicos.

O código civil, traz dos artigos 79 ao 81, o que são bens imóveis:

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Art. 80. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

- I - os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram;
- II - o direito à sucessão aberta.

Art. 81. Não perdem o caráter de imóveis:

- I - as edificações que, separadas do solo, mas conservando a sua unidade, forem removidas para outro local;
- II - os materiais provisoriamente separados de um prédio, para nele se reempregarem.

Clóvis Beviláqua conceitua os bens imóveis como sendo aqueles “...que se não podem transportar, sem destruição, de um para outro lugar”.

Os bens moveis são conceituados nos artigos 82 ao 84 do código civil:

Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

- I - as energias que tenham valor econômico;
- II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;
- III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

Art. 84. Os materiais destinados a alguma construção, enquanto não forem empregados, conservam sua qualidade de móveis; readquirem essa qualidade os provenientes da demolição de algum prédio.

3.1 CONCEITO DE BEM PÚBLICO

O código civil em seu artigo 98 diz “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”.

José dos Santos Carvalho Filho, afirma no mesmo sentido:

Com base no vigente dispositivo do novo Código, podemos, então, conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. (CARVALHO FILHO, 2017, p.653)

O entendimento majoritário, em relação aos bens públicos diz que, os bens das pessoas jurídicas de direito público são bens públicos. Celso Antônio Bandeira de Mello diz neste sentido:

...todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto estiverem) ficam submetidos ao mesmo regime dos bens de propriedade pública. Logo, tem que estar incluídos nos conceitos de bem público. (MELLO, 2010, p.914)

De acordo com esta definição os bens que estejam afetados a prestação de serviços públicos, apesar de pertencerem a pessoas jurídicas de direito privado, serão tratados como se fossem bens públicos.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Quanto a classificação dos bens públicos, eles por ser de titularidade federal, estadual, distrital e municipal, pertencendo respectivamente, à união, aos estados membros, o distrito federal e aos municípios. Os bens federais estão previstos no artigo 20 da constituição federal sendo eles:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele proveham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O artigo 26 da constituição federal traz quais bens pertencentes aos estados e ao distrito federal:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Não se encontra na constituição um rol dos bens pertencentes aos municípios, mas nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

Como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem ao Município. Integram-se entre seus bens, da mesma forma, os edifícios públicos e os vários imóveis que compõem seu patrimônio. E, por fim, os dinheiros públicos municipais, os títulos de crédito e a dívida ativa também são bens municipais. (CARVALHO FILHO, 2011, p.1162)

O código civil em seu artigo 99 divide os bens públicos em; bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. O inciso I do referido artigo exemplifica que os bens de uso comum do povo são os rios, mares, estradas, ruas e praças.

Paulo e Alexandrino (2011) explicam que, “Os bens de uso comum, como o próprio nome já diz, fazem referência aos bens que são utilizados ou gozados pelo povo, ou seja, possuem destinação pública apenas para a coletividade”.

Os bens de uso especial são aludidos no inciso II “tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;”

Justen Filho (2010) ensina sobre os bens de uso especial, “são os bens aplicados ao desempenho das atividades estatais, configurem elas ou não um serviço público”.

Deste modo pode-se entender que os bens de uso especial, são bens públicos que apesar de poderem ser utilizados pelo povo, podem possuir alguma limitação de seu uso, como a prefeitura, as escolas, veículos e outros equipamentos utilizados para a prestação de serviços públicos.

Por fim o inciso III, diz sobre os bens dominicais “os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”.

Nas palavras de Paulo e Alexandrino (2011) os bens dominicais “são todos aqueles que não tem uma destinação pública definida, que podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda”.

Marçal Justen Filho sobre os bens dominicais:

O bem dominical é aquele que não é nem necessário nem útil à fruição conjunta do povo nem se constitui em instrumento por meio do qual se desenvolve uma atuação estatal. Trata-se de bens móveis e imóveis que se encontram na titularidade estatal, mas que não se constituem em efetivo instrumento de satisfação de necessidades coletivas. (JUSTEN FILHO, 2016, p.1481)

3.3 REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Os bens públicos, por estarem inseridos no regime de direito público, possuem certas características próprias, que garantem a execução da sua finalidade. As características principais do regime jurídico dos bens públicos são: a alienabilidade condicionada, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e a não onerabilidade. Garantias previstas do artigo 100 ao 103 do Código Civil:

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.

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

A alienabilidade condicionada, diz que bens públicos podem ser alienados se preencherem os seguintes requisitos: a prova da desafetação do bem; autorização legislativa, se bem imóvel, e procedimento administrativo se bem móvel; o bem deve ser avaliado previamente; e deve ser realizado um procedimento licitatório, o procedimento dos bens imóveis é a concorrência, e para os móveis o leilão.

A afetação e a desafetação, estão ligadas a finalidade do bem, desta forma se diz que um bem está afetado se possui finalidade pública, e desafetado se não possui uma finalidade pública, caso onde é possível aliena-lo.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas [...]; os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis. (DI PIETRO, 2015 .812-813)

A impenhorabilidade, veda a penhora de bens públicos, sendo que caso haja execução contra a fazenda pública, o seu adimplemento será por precatórias.

A imprescritibilidade, prediz que não se pode adquirir um bem público pela usucapião. Tal garantia será analisada no capítulo a seguir, buscando verificar a possibilidade ou não da utilização do instituto da usucapião, para a aquisição da propriedade de um bem público.

Por fim a não onerabilidade, assegura que os bens públicos não sejam dados como garantia para o adimplemento de débitos da administração pública.

4 POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE BEM PÚBLICO PELA USUCAPIÃO

A priori deve-se dizer que o artigo 102 do código civil e artigos 183, §3º e artigo 191 parágrafo único da constituição federal, dizem que bens públicos não são sujeitos a usucapião, e a súmula 340 do STF estende essa proibição aos bens domaniais. O presente capítulo busca verificar com base no pensamento de doutrinadores se existe uma possibilidade de se usucapir um bem público e em que circunstância ela seria possível.

os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente públicos, aqueles que são dotados com alguma função social, e os formalmente públicos, que estão registrados em nome da pessoa jurídica de direito público, mas que não possuem qualquer função social. (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 267)

O bem que pertence a união, estados, municípios e outras entidades de direito público, mas que não tem qualquer finalidade pública exercida pela pessoa jurídica de direito público, sobre ele seria possível recair a usucapião, vez que tal bem é apenas formalmente público. (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 269)

Corroborando com o entendimento que existe a possibilidade de usucapião de bens públicos, sobre os bens formalmente públicos, diz Cristiana Fortini:

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. (FORTINI, 2004, p.113)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, doutrina no mesmo sentido:

O princípio da função social da propriedade pública não está consagrado com tanta clareza na Constituição. Ele não é definido senão por meio de diretrizes a serem observadas pelo poder público. Ele está sintetizado no artigo 182. O dispositivo coloca como objetivo da política de desenvolvimento urbano 'o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (DI PIETRO, 2006, p.3)

Em resumo, quando um bem público não sofre destinação em favor da sociedade, ele é apenas formalmente público. Além disso ainda descumpre com a obrigação constitucional da função social da propriedade.

Coutinho (2013), ressalta sobre a função social da propriedade dizendo:

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. Afinal, de acordo com a clássica teoria econômica, 'da escassez dos bens', estes realmente tendem à escassez cada vez maior, não sendo razoável o seu 'desperdício' por qualquer um que seja. (COUTINHO, 2013, p.79-92)

No tocante ao tema ora discutido, não se pode falar que todos os bens públicos são passíveis de usucapião, visto que bens de uso comum do povo, como praças são destinadas a utilização da população. Além dela, bens de uso especial, estão destinadas a atividades estatais, sendo notória a sua vinculação a uma atividade pública.

Entretanto, em relação aos bens dominicais, que não possuem destinação pública poderiam ser objeto de aquisição por meio da usucapião, tal possibilidade pode ainda ser notada na lei n° 6.969/81, o artigo 2° da lei diz que:

A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.

Desta forma, apesar da súmula n° 340 do STF, expressar que bens dominicais não podem ser usucapidos a súmula n° 477 do Supremo Tribunal Federal, diz que "as concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a união...".

Tendo isso em vista, áreas indispensáveis à segurança nacional, terras habitadas por silvícolas, áreas de interesse ecológico como reservas biológicas, florestais ou parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo poder executivo, são impassíveis de usucapião. Como expressa o artigo 3° da lei n° 6.969/81.

Deste modo, as terras devolutas que não contrariem o exposto no artigo anterior, são passíveis de serem usucapidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia, possuía o intuito de examinar se existiria a possibilidade de usucapir um bem público, o que pode ser verificado como possível, tendo em vista o disposto no artigo 2º da lei 6.969/81, que propicia a usucapião especial de terras devolutas, área considerada bem dominical, por não possuir destinação pública definida.

A hipótese seguida foi a descrita principalmente por Farias e Rosenvald (2006), dizendo que os bens públicos podem ser divididos entre os materialmente e os formalmente públicos, sendo o primeiro os bens que são utilizados de alguma forma no serviço social, e os formalmente públicos os bens em nome de pessoas jurídicas de direito público, mas que não conservam qualquer ocupação pública. Desta forma, a hipótese pôde ser confirmada.

Seguindo, tinha como objetivo geral; verificar a possibilidade da usucapião sobre bens públicos, o qual notou como possível, e por objetivos específicos; entender as modalidades e requisitos da usucapião, compreender o que é bem público e estabelecer se existe a possibilidade de usucapir bens públicos, objetivos que foram alcançados.

REFERÊNCIAS

AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BEVILÁQUA, Clóvis. Teoria geral do direito civil. 7ª ed. atual. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1955

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião Administrativa: De acordo com o novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, estatuto da cidade, Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm, acesso em: 05 de maio de 2022.

BRASIL, **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Institui o Código Civil, Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm, Acesso em: 09 de maio de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**, Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, Brasília, DF, Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm, acesso em: 05 de maio de 2022.

BRASIL, **Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981**, Dispõe sobre a aquisição, Por usucapião especial, de imóveis rurais, Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm, Acesso em: 10 de maio de 2022.

BRASIL, **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, Institui o Código Civil, Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm, acesso em: 09 de maio de 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340, Brasília, DF, STF, 1963. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sufmula=3319, Acesso em: 12 de maio de 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 477, Brasília, DF, STF, 1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula477/false>, Acesso em: 12 de maio de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: edições câmara, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31 ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Atlas, 2017

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 24 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COUTINHO, Elder Luís dos Santos. **Da possibilidade de usucapião de bens formalmente públicos**, juris plenum, v.9, n.54, p. 79-92, nov.2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Bens públicos. Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função Social da Propriedade Pública**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.6. abril/maio/junho, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil. Direito das Coisas**. 22 ed. São Paulo. Saraiva, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

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.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19 ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de direito administrativo**, 5ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo, **Direito administrativo descomplicado**, 4ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil. Volume IV: direitos reais**. 25 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direitos Civil: parte geral**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001