

**RESUMO EXPANDIDO**

**A POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO**

NOBRE, Adler Batista Oliveira<sup>1</sup>; DONDONI, Henrique Zanoni<sup>2</sup>; ALENCAR,  
Joaquim Carlos Klein de<sup>3</sup>

**RESUMO:** A usucapião é forma de aquisição da propriedade, fundada no princípio da fundação social dessa, com vistas a proteger a destinação de todos os bens. Ainda assim, a legislação e jurisprudência pátria são firmes no sentido da impossibilidade da usucapião dos bens públicos, ainda quando não se prestem a fim específico da Administração, que tão somente detém sua titularidade. Contudo, tal posição carece de ser repensada, com vistas à sanar o evidente conflito entre a prevista função social da propriedade, frente à não utilização de um bem, ainda que público. O pensamento vem sendo apresentado por corrente minoritário, e merece reflexão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Usucapião; Bem Público; Civil; Administração; Administrativo.

**INTRODUÇÃO**

A usucapião, como forma de aquisição da propriedade, vem há tempos sendo reconhecido na meio social, como forma de privilegiar o efetivo uso do bem, contra aquele que apenas é dono, mas não o dá qualquer fim.

O instituto possui como base o princípio da função social da propriedade, entende-se que todo bem deve ser utilizado a partir de sua destinação, não sendo concebível simplesmente abandonado.

Por outro lado, sabem-se que Administração também possui o domínio de bens, denominados bens públicos, que nem sempre estão destinados à qualquer função, os bens desafetados, e nomeados pela doutrina como bens dominicais.

Nossa legislação constitucional e infraconstitucional preocupou-se, com base na preponderância do interesse

público face ao interesse parcial, em vedar à usucapião de todos os bens públicos, inclusive os bens dominicais, ainda que tais não se à prestem à qualquer função social.

Nesse íterim, cabível a reflexão acerca da possibilidade da usucapião dos bens públicos, a partir de análise sistemática do fim da usucapião frente à não utilização de bens pela Administração.

**METODOLOGIA**

A elaboração deste resumo deu-se por levantamento bibliográfico acerca da temática, conceitos, princípios, e pesquisa na legislação pátria. Usamos ainda, o método objetivo exploratório, que objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, buscando torna-lo mais explícito. Empregamos ainda, o método indutivo, o qual considera o conhecimento como baseado na experiência, elaborado a partir de constatações particulares.

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: adler\_nobre@hotmail.com.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Graduação de em Direito da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: hdondoni@gmail.com.

<sup>3</sup> Orientador. Bacharel em Direito e Especialista em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Docente de Ensino Superior efetivo dos Cursos de Graduação em Direito e de Administração de Empresas e de Pós-Graduação Lato Sensu em Direitos Difusos e Coletivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: joaquim@uems.br.

## A POSSIBILIDADE DA USUCAPÇÃO DE BEM PÚBLICO

NOBRE, Adler Batista Oliveira<sup>1</sup>; DONDONI, Henrique Zanoni<sup>2</sup>; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de<sup>3</sup>

### RESULTADOS E DISCUSSÃO

O atual *Códex Civil*, após tratar acerca da propriedade, em linha gerais, passa a regulamentar as formas de aquisição de propriedade, distinguindo, neste ínterim, a aquisição da propriedade de bens móveis e imóveis.

Ainda assim, o presente trabalho foca no que tange aos bens imóveis, que sempre, até mesmo porque, nosso legislado, com espeque na tradição romana e medieval, sempre prestou relevo ao viés imobiliário, conforme apresenta Carlos Roberto Gonçalves (2013, p. 254).

Em relação à aquisição dos bens imóveis, o Código Civil de 2002 não trouxe rol específico acerca das formas de aquisição, contudo, disciplina nos artigos 1.238 a 1.252 (“Da aquisição da propriedade imóvel”), a usucapião, o registro de título e a acessão, observando-se que a propriedade ainda pode ser adquirida mediante a sucessão, nos termos do art. 1.789.

Dentre as espécies de aquisição, a doutrina leciona que dividem-se em forma de aquisição originária e derivada, sendo que a primeira quando não há transmissão entre sujeitos (exemplo: acessão) e a derivada quando oriunda de relação negocial entre o último proprietário e o adquirente (exemplo: compra e venda), ou seja, o domínio transmite-se mediante declaração de vontade, munida da tradição ou registro no título.

A corrente majoritária defende, nesse passo, que a usucapião enquadra-se como forma de aquisição originária.

Nesse sentido, discorre Adroaldo Furtado Fabrício (1980):

(...) a usucapião é forma originária de adquirir: o usucapiente não adquire a alguém; adquire, simplesmente. Se propriedade anterior existiu sobre o bem, é direito que morreu,

suplantando pelo do usucapiente, sem transmitir ao direito novo qualquer de seus caracteres, vícios ou limitações. Aliás, é de todo irrelevante, de ponto de vista da prescrição aquisitiva, a existência ou não daquele direito anterior.

Portanto, é firme dizer, que na usucapião, cumpridos os requisitos legais, a propriedade se adquire sem vícios e livre de limitações que poderiam existir anteriormente.

Conceituando o instituto, colaciona-se de Paulo Nader (2016):

Embora haja várias espécies de usucapião é possível a formulação de seu conceito unitário, capaz de revelar o conteúdo básico que lhe é inerente. Usucapião, ou prescrição aquisitiva, é modalidade de aquisição originária da propriedade, móvel ou imóvel, e de outros direitos reais. Donde se infere que a usucapião possui duplo caráter: ao mesmo tempo em que o possuidor adquire o domínio da coisa, o proprietário a perde.

Embora haja várias espécies de usucapião é possível a formulação de seu conceito unitário, capaz de revelar o conteúdo básico que lhe é inerente. Usucapião, ou prescrição aquisitiva, é modalidade de aquisição originária da propriedade, móvel ou imóvel, e de outros direitos reais. Donde se infere que a usucapião possui duplo caráter: ao mesmo tempo em que o possuidor adquire o domínio da coisa, o proprietário a perde.

Os princípios da função social da propriedade é o que norteia a usucapião, com vistas à tutelar seu fim, sua estabilidade, e a segurança jurídica que merece, manejando a busca pela paz social.

Em relação às espécies, divide-se a usucapião, primeiramente quanto ao objeto, bens móveis e bens imóveis, e quanto a estes, tem-se três espécies,

## A POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

NOBRE, Adler Batista Oliveira<sup>1</sup>; DONDONI, Henrique Zanoni<sup>2</sup>; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de<sup>3</sup>

quais sejam, a extraordinária, a ordinária e a constitucional (ou especial), podendo a ultimar ser pro labore (rural) e urbana (pró-moradia ou pro misero).

Há, ainda, a previsão da usucapião indígena, prevista no art. 33, da Lei n.º 6.011/73 (Estatuto do Índio).

Entre todas as modalidades de usucapião, verifica-se sempre que o princípio e comum requisito é o lapso temporal, d'onde se extrai o conceito de prescrição aquisitiva, que, em poucas palavras, nada mais é do que tempo necessário a aquisição do direito dominial, em detrimento da inércia do antigo proprietário.

Tem-se que o próprio Código Civil relaciona a prescrição aquisitiva à prescrição extintiva (arts. 205 e 206), não cabendo afirmar que tal conceito é impróprio, consoante se extrai do art. 1.244: “Estende-se ao possuidor o disposto quando ao devedor das causas que obstem, suspendem ou interrompem a prescrição, as quais também se aplicam a usucapião.

Nos termos do art. 98, do Código Civil: “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo que todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa que pertencerem”.

Outrossim, a doutrina encarrega de dividir os bens públicos quanto à titularidade e quanto à destinação.

No que tange à titularidade, os bens públicos subdividem-se pelo ente da administração direta que detém seu domínio, que pode ser da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, ou ainda por ente da administração indireta.

Quanto à destinação, em curtas linhas, os bens podem ser bens de uso comum do povo, de uso especial, ou ainda bens dominicais ou dominais, estes

últimos de maior relevância ao nosso trabalho, conforme se verá.

Para Matheus Carvalho (2016, p. 1065), os bens dominiais são aqueles que não possuem qualquer destinação pública, sendo que só ostentam a qualidade bens públicos pelo fato de pertencerem à determinada pessoa jurídica de direito público, tanto é que podem ser alienados respeitadas as condições legais (art. 17, da Lei n.º 8.666/93).

O direito positivo preocupou-se em vedar à usucapião dos bens públicos. Dispõe o art. 102 do Código Civil que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 também impede a possibilidade da usucapião de tais, mormente, conforme se extrai dos arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único.

Contudo, há tempos, parcela da doutrina vem dando nova interpretação aos comandos legais, defendendo a possibilidade da usucapião dos bens públicos, com destaque em relação aos bens dominicais, de forma a fazer com que tais bens efetivamente cumpram sua função social.

Nesse sentido é o entendimento de Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2006): “A nossa visão, 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.” Ainda sim, a maior parte da comunidade jurídica ainda apresenta entendimento diferente.

Tem-se, nesse ínterim, o entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal:

Súmula n.º 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais,

## A POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

NOBRE, Adler Batista Oliveira<sup>1</sup>; DONDONI, Henrique Zanoni<sup>2</sup>; ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de<sup>3</sup>

como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, encontramos decisão isolada, que levou em consideração à finalidade de propriedade, em detrimento de sua titularidade:

AÇÃO DE USUCAPIÃO. CONTESTAÇÃO PELO MUNICÍPIO. APONTAMENTO DE ÁREA UTILIZADA, EM TEMPOS ANTIGOS, COMO VIA DE TRÂNSITO, ATUALMENTE DESATIVADA. LOTEAMENTO CONSTITUÍDO SOBRE O LOCAL. AUSÊNCIA DE REGISTRO EM NOME DO MUNICÍPIO. FINALIDADE PÚBLICA NÃO COMPROVADA. DOMÍNIO PÚBLICO INEXISTENTE. POSSE 'AD USUCAPIONEM' FARTAMENTE DEMONSTRADA. Inexistindo comprovação efetiva de que a via de trânsito integrou o domínio público, não há cogitar da aplicação do artigo 183, § 3º, da Carta Maior. Loteamento registrado sobre a área antigamente ocupada pela via, sem qualquer oposição da municipalidade. Ausência de registro em nome da pessoa jurídica de direito público. Inexistência de prova acerca da antiga destinação pública. Âmbito local indicado pela prova. Posse vintenária e 'animus domini' inequívocos. Ação procedente. Primeiro apelo provido. Segundo apelo e reexame necessário prejudicados. (Apelação e Reexame Necessário VI CONVIBRA – Congresso Virtual Brasileiro de Administração 6 nº 70.002.094.753, 2ª Câmara Especial Cível, Relator Des. Ícaro Carvalho de Bem Osório, julgado em 23/04/02).

Contudo, certo muito há de ser trabalhado acerca do tema nos tribunais pátrios, tendo em vista a jurisprudência pacífica no sentido de impedir à usucapião dos bens públicos, refutando a corrente minoritária que entende pela possibilidade.

### Considerações finais

Ante todo o exposto, conclui-se que a usucapião, fundada na função social da propriedade, ainda encontra-se majoritária corrente que entende por sua impossibilidade quanto aos bens públicos.

Contudo, mostra-se necessária à reflexão acerca dos bens dominiais, uma vez que este, desafetados, não se presta a fim benefício à Administração, que tão somente possuem sua titularidade.

Ainda sim, a corrente minoritária que defende a possibilidade da usucapião nestes casos vem sendo considerada, encontrando-se precedente no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Destarte, a discussão deve continuar.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/l eis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/l eis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 01 de ago. de 2017.

CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 180. v. III, t. III.

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

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, volume 5: direito das coisas. 8ª edição. São Paulo - Saraiva: 2013.

NADER, Paulo. Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.