

III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A532

Anais do III Congresso de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-000-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tensões contemporâneas e consolidação da Democracia Brasileira.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direitos Humanos. I. III Congresso de Direito do Vetor Norte (1:2010 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

O papel das instituições na Consolidação da Democracia Brasileira foi o tema central do III Congresso de Direito do Vetor Norte de Belo Horizonte, que ocorreu nos dias 21 e 22 de outubro, na FAMINAS-BH.

O tema central do evento possui grande confluência com o Direito Administrativo, razão pela qual o GT de Direito e Administração Pública foi recheado de excelentes trabalhos acerca do assunto.

Temas como compliance, licitações, poder de polícia e princípios da Administração Pública estiveram presentes nos diversos trabalhos apresentados.

Acreditamos que é papel do pesquisador em direito administrativo se envolver diretamente nos problemas que envolvem a administração pública, em busca de soluções, pelo direito, de forma a garantir um melhor exercício da função administrativa.

Esperamos que vocês gostem das leituras, como nós.

Professor Gustavo Matos de Figueroa Fernandes

Professora Noelle Carvalho Del Giúdice

Professor Ricardo Marques

USUCAPIÃO DE TERRAS DEVOLUTAS USUCAPIÓN DE TIERRAS VACANTES

Isa Barros Miranda

Resumo

A Usucapião é uma das formas de aquisição de propriedade com alguns requisitos e ligada a função social da propriedade. Esse tipo de aquisição, pela Constituição e pelo Código Civil, não se aplica a bens públicos. O principal questionamento a ser apresentado é a aplicabilidade desse dispositivo a terras devolutas, uma espécie de bem público que não possui nenhuma destinação presente para Administração Pública.

Palavras-chave: Usucapião, Bens públicos, Terras devolutas, Função social

Abstract/Resumen/Résumé

Usucapión es una de las formas de adquisición de propiedades con algunos requisitos y vinculada a la función social de la propiedad. Este tipo de adquisición, según la Constitución y el Código Civil, no se aplica a los bienes públicos. La principal pregunta que debe presentarse es la aplicabilidad de este dispositivo a las tierras desocupadas, un tipo de bien público que no tiene un destino presente para la Administración Pública.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Usucapión, Bienes públicos, Tierras vacantes, Función social

1. INTRODUÇÃO

Há uma recorrente divisão entre Civilistas e Administrativistas acerca da usucapião de bens públicos, no presente trabalho trataremos mais especificamente no âmbito das terras devolutas, que são aquelas não pertencentes a nenhum particular e que não possuem nenhum uso para o Poder Público, mas ainda assim são consideradas como bens públicos.

Outro ponto importante a ser tratado é a função social da propriedade, princípio muito aplicado aos particulares, mas quase imperceptível quando tratamos das terras devolutas, afinal, não estão cumprindo sua destinação como bens públicos de alcançar um bem comum por não serem utilizadas e algumas vezes, nem conhecida a existência devido a grande extensão territorial brasileira.

Com tantas destinações possíveis para essas terras e algumas características peculiares (visualizado em um próximo tópico), nos questionamos freqüente sobre sua possível utilização por particulares, mas em nenhuma hipótese é permitida a Usucapião de bens públicos, segundo a Constituição Federal, o Código Civil e entendimento firmado em Súmula 340 do STF que diz: “Desde a Vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

Portanto, objetiva-se com o presente trabalho analisar as características de usucapião e terras devolutas com o propósito de visualizar a possibilidade desse tipo de aquisição de propriedade para uma parcela de bens públicos.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi realizado com embasamento teórico em artigos acadêmicos e doutrinas. Legislações e entendimentos de órgãos federais foram de extrema importância.

Entre os artigos acadêmicos analisados, o de título “Apropriação De Terras No Brasil E O Instituto Das Terras Devolutas” de Ionnara Vieira de Araújo e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega e “Da Possibilidade De Usucapião De Bens Formalmente Públicos” de Elder Luís Dos Santos Coutinho, que serviram como embasamento teórico.

Direito Civil – Curso Completo, 2016, de Cesar Fiuza e Direito Administrativo, 2018 de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, foram fontes doutrinárias de extrema relevância para o contexto.

3. BENS PÚBLICOS - TERRAS DEVOLUTAS

O Código Civil no Capítulo III trata sobre os bens públicos, e os classifica no artigo 99:

Art. 99. São bens públicos:

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

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

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
(BRASIL, 2019)

Os bens públicos Dominicais são aqueles que não possuem destinação pública definida, o que é o caso das terras devolutas, terrenos não utilizados pela Administração Pública. As Terras Devolutas constituem um assunto histórico e com carga cultural, uma vez que tem seu início em 1822 quando no Brasil, iniciou-se o Regime da Posse de Terras Devolutas, decorrente da proibição da concessão de sesmarias e a falta de legislação regulamentadora do uso e propriedade de terra. A concessão de sesmarias foi aplicada fortemente no período colonial brasileiro com o fim de cultivar e povoar terrenos inabitados, mas o Brasil necessitava organizar os registros de terras já concedidas e legalizar as que estavam ocupadas para, só então, definir o que de fato era devoluto e portanto, pertencente ao Estado, o que motivou a extinção das sesmarias.

Diante disso, é coerente analisarmos o aspecto jurídico dos bens públicos, sendo os de uso comum do povo e os de uso especial de domínio público do Estado; E os dominicais de **domínio privado do Estado**, Segundo Maria Sylvia de Pietro (2018, p.919). Na segunda modalidade, a Administração Pública se caracteriza como proprietário de fato, se equiparando a um particular. Esses bens são patrimônios disponíveis, com valor patrimonial e alienáveis, diferente dos demais.

Ora, com características peculiares, nos atrevemos a pensar em Usucapião para bens públicos nesses casos específicos de terras devolutas, uma vez que propriedade deve cumprir uma função social, esse princípio não deve ser observado apenas em detrimento de particulares.

4. USUCAPIÃO

Para aprofundamento do presente estudo, após o exposto sobre bens públicos e terras devolutas, se faz necessário o entendimento da Usucapião, que, segundo Cesar Fiuza (2016, p.579): “[...] é, pois, causa extraordinária de aquisição da propriedade. Funda-se em posse prolongada que transforma situação de fato em situação de Direito.”

Usucapião é uma forma de aquisição de propriedade em decorrência de alguns requisitos como o lapso temporal, posse “*ad usucapionem*”, extensão territorial, não ser proprietário de nenhuma outra propriedade em área urbana ou rural, utilização da terra, dentre outros.

A constituição positivou nos artigos 183 e 191 a usucapião especial constitucional de propriedades em zona urbana e rural e a impossibilidade de usucapir bens públicos:

Art. 183. 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. ([Regulamento](#))

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. 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.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
(BRASIL, 2019)

O Código Civil em seu artigo 102 também trata expressamente da proibição de usucapir bens públicos: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. (BRASIL, 2019).

É perceptível a necessária preocupação do legislador em defender os bens públicos, uma vez que estes devem ser utilizados com o propósito de bem comum. Mas nesse ponto encontra-se uma grande problemática: a necessidade de atender o bem comum, a dignidade da pessoa humana e seu direito de propriedade versus a característica peculiar das terras devolutas de serem alienáveis e sua falta de função social (fortemente aplicado a propriedades privadas).

5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social da propriedade, garantia fundamental, se aplica ao particular e diz respeito a função dada a propriedade pelo seu proprietário, exercendo os direitos a ele cabíveis (usar, gozar, fruir, dispor, reivindicar) para que a propriedade

proporcione, segundo Cesar Fiuza (2016, p.566): “[...] seu próprio bem estar, bem como o de seus familiares, de seus empregados e da coletividade, se for o caso”. Caso essa função social não seja exercida, é passível pena de perda da propriedade pela prescrição aquisitiva ou desapropriação.

Sob essa ótica, e diante do conteúdo já apresentado, cabe analisar a aplicabilidade de tal princípio também ao Estado. Como já dito, o Estado deve visar o bem estar comum da sociedade como um todo, isso inclui a manutenção e aplicação da função social de terras sobre sua propriedade. A problemática é visualizada na prática pois Terras devolutas, não estão sendo utilizadas, não tem uma destinação ou um fim, e paralelo a isso, há famílias em delicadas situações, como de pobreza, necessitando de um lar.

Há uma preocupação nas consequências da aplicabilidade da função social aos bens públicos, a possível perda de terras e falta de controle devido a uma situação nova, necessitando de uma regulamentação distinta. Mas existe uma definição de como não se utilizar a função social que possivelmente traria uma bonança, segundo Cesar Fiuza (2016, p.566):

“Com base na função social da propriedade não se pode invadir terras alheias, destruir-se patrimônio alheio, agredir-se o próximo física e moralmente. A moral estatal e da própria sociedade civil em implementar uma melhor distribuição não legitima atos de violência contra o patrimônio e contra a pessoa, com esteio na função social. Função social não é instrumento de distribuição de riqueza, nem pode ser válvula de escape para quem odeia a riqueza alheia.”

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se a necessidade de reconsideração e revisão do instituto da usucapião para terras devolutas. Essa espécie de bem público possui características peculiares, são patrimônio disponível, possuem valor patrimonial e alienável, sendo nítida sua diferença dentre os demais bens públicos.

A Usucapião para bens públicos é expressamente proibida em lei, mas devido a função social da propriedade, que deveria também ser aderida pelo Poder Público, principalmente no que tange as terras devolutas, é perceptível necessidade de rever tal norma.

As Terras Devolutas não estão cumprindo nenhum fim, os direitos pertencentes ao seu proprietário não estão sendo exercidos, as prerrogativas e garantias constitucionais, principalmente o de aferir o bem comum e a dignidade da pessoa humana, não estão sendo, de fato, observadas nessa situação.

Por fim, há que se pensar na possibilidade dessas terras serem disponibilizadas para parcela da sociedade que realmente necessita, claro, com um regimento específico, como por exemplo a *usucapião pro labore*.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Ionnara; TARREGA, Maria. APROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E O INSTITUTO DAS TERRAS DEVOLUTAS, 2011. Disponível em <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1716-6450-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2019.

BRASIL, CÓDIGO CIVIL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 29 ago 2019

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago 2019.

COUTINHO, Elder. DA POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS FORMALMENTE PÚBLICOS, 2009. Disponível em <http://www.convibra.com.br/2009/artigos/91_0.pdf>. Acesso em: 29 ago 2019.

DI PIETRO, Maria. DIREITO ADMINISTRATIVO. 31. Ed. Ver. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FIUZA, Cesar. DIREITO CIVIL CURSO COMPLETO. 18. Ed. Ver. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, Isaque. USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS, 2018. Disponível em <<http://dspace.doctum.edu.br/handle/123456789/116>>. Acesso em: 19 ago 2019

ROSINA, Jéssica. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A POSSIBILIDADE DA USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO, 2015. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2015/pdf/JessicaFernandesRosina.pdf>. Acesso em: 19 ago 2019.

