

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016
(Do Sr. Remídio Monai e outros)

Altera os arts. 183 e 191 da Constituição Federal, para permitir a usucapião de bens dominicais, entre os quais se incluem as terras devolutas.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 3º do art. 183 da Constituição Federal passa a vigorar com seguinte redação:

"Art. 183.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, salvo os bens dominicais.(NR)

Art. 2º O parágrafo único do art. 191 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 191.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, salvo os bens dominicais.(NR)

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data da sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

A palavra usucapião tem origem do latim “*usucapio*”, sendo que sua origem remonta à Lei das Doze Tábulas, (*Lex Duodecimum Tabularum*), do ano 300 a. C., norma romana que evoluiu para o *Corpus Juris Civilis*.

A Tábula 6ª – “Da propriedade e da posse” - previa, na cláusula III, que: “*a propriedade do solo se adquire pela posse de dois anos; e das outras coisas, pela de um ano*”, sendo que, posteriormente, o lapso de tempo foi dilatado.

O instituto foi aperfeiçoado, sob o Imperador Justiniano, quando a usucapião foi considerada não só a aquisição como também a extinção (prescrição) da propriedade, sob o binômio “*usucapio*” e “*longi temporis praescriptio*”, qual seja: o direito de domínio pelo uso ou posse e a prescrição temporal.

Desde a vigência das leis romanas, a usucapião se classifica em ordinária e extraordinária. A usucapião ordinária resulta da prescrição nas posses de boa-fé e justo título com prazo de 10 anos entre presentes e de 20 anos entre ausentes. Tornou-se também modo de aquisição de propriedade a *praescriptio longissimi temporis* para a posse de 30 anos, sem justo título, mas com boa-fé, surgindo, então, a usucapião extraordinária.

No período colonial, a matéria é tratada nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Fábio Caldas de Araújo (*in: “Usucapião”*), apresenta, com extrema objetividade, a situação jurídica da usucapião até o advento do Código Civil de 1916. Eis a sua exposição:

“Podemos identificar, até o advento de nosso primeiro Código Civil, com base nas Ordenações e legislações esparsas, três espécies de usucapião.

Primeiramente, a prescrição ordinária, que se consumava em 3, 10 ou 20 anos. A seguir, a prescrição extraordinária, que se completava em 30 e 40 anos (longissimi praescriptio temporis); e, por fim, a prescrição imemorial, a qual, nas palavras de Lafayette, constituía-se em uma presunção de aquisição, e não, propriamente, um modo particular de aquisição”.

“O Código Civil aboliu a prescrição imemorial, substituindo-a pela extraordinária. Dessa forma, os novos prazos seriam de 10 anos para os móveis e 30 para os bens imóveis. Com relação à prescrição ordinária os prazos foram mantidos, pois seriam de 3 anos para os bens móveis e semoventes e 10 ou 20 anos para os imóveis, conforme presentes ou ausentes no mesmo Município o proprietário e o prescribente.”

Em síntese, a usucapião, na terminologia do Código Civil de 2002, ou a usucapião, nos termos do Código Civil de 1916, é a aquisição do domínio pela posse prolongada, na forma estabelecida em lei.

Na doutrina, realçamos os ensinamentos de Marinho Garcez, (in; *“Direito das Coisas”*), segundo o qual a posse *“se diz justa, quando é isenta de violência, clandestinidade ou precariedade”*. Já Clóvis Bevilacqua ensina que *“usucapião é a aquisição do domínio pela posse prolongada”*, ou seja, a posse unida ao tempo. O tempo, segundo o autor, é a força que *“opera a transformação do fato em direito”*.

Sob a égide do Código Civil, de 2002, a usucapião está prevista em três hipóteses, quais sejam:

1) Usucapião Ordinária:

Prevista no art. 1.242, exige ocupação mansa, pacífica e ininterrupta do imóvel pelo prazo de 10 anos, sendo necessário o justo título e boa-fé. Entretanto, o prazo será reduzido para 5 anos se o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecidos a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico;

2) Usucapião Extraordinária:

Prevista no art. 1.238, exige ocupação do imóvel por 15 anos, sem interrupção, nem oposição, independentemente de título e boa-fé. Entretanto, o prazo será reduzido para 10 anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele tiver sido realizados obras e serviços de caráter produtivo;

3) Usucapião Especial:

a) Urbana: prevista no art. 183 da Constituição Federal, e no art. 1.240, do Código Civil, exige a ocupação ininterrupta e sem oposição, de imóvel urbano utilizado como moradia, pelo prazo de cinco anos em área não superior a 250 metros quadrados;

b) Rural: prevista no art. 191, da Constituição Federal, e art. 1.239, do Código Civil, exige ocupação ininterrupta e sem oposição de imóvel rural, tornando-o produtivo por seu trabalho, pelo prazo de cinco anos em área não superior a 50 hectares.

Nos dois últimos casos, o interessado deve comprovar que não possui outro imóvel e, quando rural, deve comprovar também que dele retira a subsistência.

Em favor da aquisição da propriedade por meio da usucapião, argumenta-se que a propriedade deve exercer uma função social, o que não ocorre quando o proprietário dela não cuida e não lhe dá caráter proveitoso e útil, deixando-a ao abandono, e, por conseguinte improdutiva e inútil. Segundo o Código Civil, art. 1.228, § 2º, *“são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade ou utilidade e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.”*

Ressalte-se que nos termos do art. 1.228, do Código Civil de 2002, o proprietário tem a faculdade de gozar (jus fruendi), reaver (jus vindicandi), usar (jus utendi), e dispor (jus disponendi) (GRUD) de determinado bem, dando, assim, à propriedade caráter de direito absoluto. No entanto, tal direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais.

Flávio Tartuce (in: *“Manual de direito Civil”*), ensina: *“Nota-se pela simbologia que se determinada pessoa tiver todos os atributos relativos à propriedade, terá a propriedade plena (G+R+U+D). Se tiver pelo menos um dos atributos, haverá posse.”*

Assim sendo, a propriedade é, em linhas gerais, um direito semi-absoluto, pois deve ser relativizado frente a outros direitos fundamentais expressos na Constituição Federal, visto que existem limitações que se impõem ao direito de propriedade, como a função social e a preservação ambiental.

No mundo moderno, o direito de propriedade impõe ao titular deveres em relação a terceiros e em proveito da sociedade. O Código

Civil elege a função social como princípio orientador da propriedade, dando-lhe um sentido de finalidade.

A Constituição Federal estabelece os parâmetros para o atendimento da função social da propriedade rural, e, segundo a doutrina jurídica predominante, não há embaraços para que se aplique, também, à propriedade urbana.

Os parâmetros são os seguintes:

- 1) Aproveitamento adequado e racional da propriedade;
- 2) Utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente;
- 3) Observância das leis trabalhistas;
- 4) Exploração da propriedade que ofereça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores.

No entanto, em que pese a força normativa que rege a usucapião no Brasil, apoiada em sólida jurisprudência, e consolidada pela doutrina jurídica, o secular instituto jurídico não resolve os conflitos fundiários, urbanos e rurais, visto que o instituto jurídico só se aplica às ocupações e posses de terras particulares. As terras devolutas, que são a maioria absoluta das ocupações e posses, por serem bens públicos dominicais, não podem ser adquiridas por usucapião.

A proliferação da crise fundiária tem sido estudada com muita profundidade. São inúmeros os trabalhos acadêmicos que analisam a grave situação social e econômica das famílias que habitam as áreas rurais e urbanas. São cidadãos que trabalham e produzem, mas não gozam da plena cidadania, sendo-lhes negada a necessária segurança jurídica, uma vez que não são proprietárias das áreas que cultivam ou que habitam.

Extraímos do estudo realizado por Sérgio Sauer, e Sérgio Pereira Leite, e divulgado pela Revista de Economia e Sociologia Rural, no sítio eletrônico http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300007, sob o Título: “*Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil*”, brilhante descrição da situação fundiária no Brasil.

Embora o artigo tenha como objeto principal o estudo da

expansão agrícola no Brasil, os dados mencionados pelos autores expõem a grave crise fundiária e a permanente e crescente demanda por terras no País.

Assim dizem os autores:

“O Brasil, em sua extensão continental, detém 850 milhões de hectares de terras, sendo que um pouco mais da metade (436,60 milhões de hectares, ou 51,35%) está cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Incra, como imóveis rurais. Excluindo-se as unidades de conservação ambiental (102,06 milhões de hectares em parques nacionais, reservas extrativistas, florestas nacionais etc.), as áreas indígenas (128,47 milhões de hectares), as terras públicas formalizadas (4,20 milhões de hectares) e os perímetros urbanos e de infraestrutura (estradas, hidrelétricas etc.), há ausência de 172,95 milhões de hectares que devem ser consideradas terras devolutas (SAMPAIO et al., 2003). Essa ausência é confirmada na versão oficial do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que afirma que “50,86% da área total do território brasileiro está na condição de cadastrada” (BRASIL, 2005, p. 22). Isso significa que não há registros formais em nenhum dos instrumentos oficiais de titularidade de terras de aproximadamente 20% do território brasileiro (SAMPAIO et al., 2003).

Se tomarmos a situação fundiária da Amazônia Legal, os dados são ainda mais alarmantes, pois a falta de registros sobe para 24% (WILKINSON et al., 2010) e, do total de 509 milhões de hectares, 178 milhões são ocupados de forma privada (35% do total cadastrado). No entanto, desses 178 milhões de hectares[...] declarados como propriedades privadas, 100 milhões de hectares podem estar baseados em documentação fraudulenta. Outros 42 milhões de hectares dessa área são classificados a partir de declarações cadastrais como posse, que podem ou não ser passíveis de regularização fundiária, novamente dependendo das suas circunstâncias de tamanho, história e localização. Dessa forma, 30% da área pode ser legalmente incerta e/ou contestada (WILKINSON et al., 2010, p. 15).

Se no ambiente rural, os dados sobre a desordem fundiária impressionam pelo grande número das áreas ocupadas de forma irregular, no meio urbano a situação não é diferente, e se apresenta tão grave quanto no meio rural.

O Estudo **“Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil” (Resumo)**, divulgado no sítio eletrônico <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>, realizado por Sheila Holz, da

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – São Miguel do Oeste, e Tatiana Villela de Andrade Monteiro Universidade Estadual Paulista, no X Coloquio Internacional de Geocrítica, (DIEZ AÑOS DE CAMBIOS EN EL MUNDO, EN LA GEOGRAFÍA Y EN LAS CIENCIAS SOCIALES, 1999-2008, Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008 Universidad de Barcelona), expõe a crise em que se encontra o meio urbano.

Senão vejamos, em alguns extratos, o que dizem as autoras:

“Os dados estatísticos do Banco Mundial informam que de 1 milhão de moradias produzidas no Brasil, cerca de 700 mil são ilegais, o que comprova que a maior parte da produção habitacional no país é informal. Os dados destacados demonstram a tolerância do setor público com essa ilegalidade, porque na legislação brasileira o registro do imóvel é constitutivo de propriedade, valendo à máxima “quem não registra não é dono”. Assim, uma das maiores implicações desse processo refere-se à insegurança jurídica perante a moradia, que deixa a população residente dessas áreas numa situação de vulnerabilidade.”...

“É a partir da segunda metade do século XX que o processo de urbanização brasileira cresce devido ao desenvolvimento industrial, precursor do êxodo rural, agravando os problemas sociais, principalmente de moradia, e conseqüentemente o crescimento das áreas ilegais. Segundo Osório (200?) “no período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% fazendo crescer os assentamentos ilegais, que avançaram sobre as cidades, para dar moradia às pessoas de baixa renda”....

“Os dados acerca da ilegalidade urbana não são precisos, mas Osório (2004, p. 25) informa que em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza, estima-se que entre 20 e 22% da população viva em favelas e Alfonsin (2006, p. 92) diz que “não seria exagero afirmar que pelo menos 30 a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente (no Recife estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos)”. Ainda, o site do Ministério das Cidades informa que “6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes

coletoras de esgotamento sanitário”. Diante destes dados, tem-se que o Brasil é, entre os países da América Latina, o mais atingido pela formação de áreas ilegais, e que de acordo com dados da ONU possui 15% dos cerca de 1 bilhão de favelados do planeta”. ...

Sabemos que várias leis, decretos, portarias e decisões administrativas têm como escopo a “regularização” das ocupações rurais e urbanas. Damos ênfase à legitimação da posse, concessão de direito real de uso, reconhecimento de terras ocupadas pelos indígenas, concessão de título de propriedade para os remanescentes das comunidades de quilombos, enfiteuse e outros institutos. São institutos jurídicos de regularização, que, para serem efetivados, dependem da vontade política do Ente público.

No entanto, em que pese a importância de todos os mecanismos legais de “regularização” das posses e ocupações, o fato é que a crise fundiária continua sem solução.

Então, perguntamos: Quais as medidas necessárias para solucionar problema de tal gravidade?

Sabemos que não há uma fórmula mágica. Se o processo de regularização, a que nos referimos, tem sido insuficiente e ineficaz, devemos procurar alternativas no âmbito do Poder Legislativo, criando, revogando ou modificando o ordenamento jurídico vigente.

Consideramos que a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição poderá criar um novo norte para a política fundiária, no momento em que, dando nova redação aos artigos 183 e 191, assegurará o direito de propriedade aos cidadãos que pacificamente ocupam terras devolutas. Essas terras não têm aproveitamento para o Poder Público, mas constituem a única opção de sobrevivência para o posseiro que as torna produtivas. É nesse sentido que estamos apresentando a presente proposição.

E o fazemos com fundamento nas seguintes razões:

Os bens públicos estão classificados em bens de uso comum e bens de uso especial. Há uma terceira classe de bens públicos: os chamados bens patrimoniais, também chamados de dominiais ou dominicais, que não são afetados a nenhuma utilidade pública. Entre os bens patrimoniais, ou dominicais, incluem-se as terras devolutas.

O Código Civil, de 2002, dispõe:

“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.”

A atual Constituição Federal veda expressamente a usucapião de bens públicos. A jurisprudência formulada por nossos tribunais consolida a interpretação da norma, replicada no Código Civil, inviabilizando juridicamente a aquisição originária de propriedade, mesmo que resulte da posse mansa e pacífica de determinada área, seja ela urbana ou rural, desde que seja pública.

A Súmula 340 STF estabelece que: *“Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”*

No entanto, a matéria não é tão pacífica, pois existem autores que defendem a usucapião dos bens dominicais. Isto porque, não tendo uma destinação, o bem dominical teria perdido a sua essência de bem público, e, portanto, poderia ser adquirido por usucapião. Ademais, o Código Civil prevê que o bem dominical pode ser alienado. Alega-se: Se é alienável, porque não pode ser usucapido?

Instalou-se, no entanto, no curso histórico do instituto da usucapião, uma polêmica doutrinária sobre a imprescritibilidade dos bens dominiais, entre os quais se incluem as terras devolutas. A discussão sobre a usucapião dos bens dominicais tem sua origem na evolução histórica da ocupação do território nacional e do tratamento jurídico da matéria.

No período colonial, instalou-se no Brasil o regime das Sesmarias. Com o objetivo de povoar as novas terras e promover o desenvolvimento agrícola da colônia, a metrópole portuguesa implantou no Brasil, com algumas adaptações, o instituto jurídico da sesmaria. Adotou-se o sistema como uma forma de suprir a necessidade de organizar a concessão das terras, que, naquele momento histórico, eram consideradas propriedades da Coroa portuguesa.

O processo de transferência de terras por meio do sistema de sesmaria tornou-se, no decorrer dos anos, confuso e excessivamente complexo. As exigências da burocracia local foram mais um complicador que dificultava o acesso dos agricultores às terras pelos meios legais vigentes. Diante de tantos obstáculos, os agricultores passaram a ocupar as áreas necessárias à exploração e à cultura, possuindo-as de fato - e não de direito, já que não conseguiam obter o título de propriedade.

Desde então, a posse tornou-se uma prática corrente na Colônia, havendo quem a defendia como um direito de propriedade consagrado pelos costumes e tradições reconhecidas à época.

Ruy Cirne Lima, em sua obra *“Pequena História Territorial do Brasil – Sesmarias e Terras Devolutas”*, aponta como marco jurídico do reconhecimento da posse a Provisão de 14 de março de 1822, que balizava tal premissa, nos seguintes termos:

“Hei por bem ordenar-vos procedais nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar quaesquer possuidores, que tenham effectivas culturas no terreno, porquanto devem elles ser conservados nas suas posses, bastando para título as reaes ordens, porque as mesmas posses prevalecerão às sesmarias posteriormente concedidas.”¹

Vigoravam, desde então, dois processos de ocupação territorial, que eram reconhecidos: a sesmaria, cuja legalidade estava apoiada no sistema jurídico vigente, e a posse, que se legitimou pela aceitação consuetudinária. A primeira deu margem à proliferação do latifúndio e a segunda, que era o meio de ocupação utilizado pelo agricultor pobre, dava origem, predominantemente, à pequena e à média propriedade.

Após a extinção das sesmarias, em 1822, e até que um novo estatuto da terra fosse editado, multiplicaram-se, desordenadamente, as ocupações de novas áreas.

Em 1850, foi promulgada a Lei nº 601 (Lei de Terras), que foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Essa lei criou novas diretrizes para a política fundiária do País, estabeleceu critérios para a legitimação da posse, definiu as terras devolutas, e estabeleceu regras para a colonização.

¹ Lima, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil – Sesmarias e Terras Devolutas*. Livraria Sulina, Editora. Porto Alegre. 1954, página 48

Estabeleceu como remédio para a solução da desordem fundiária a *legitimação* da posse, com o intuito de reconhecer o direito de propriedade pela “*posse com cultura efetiva*”. Estabeleceu, também, as condições para a concessão de terras pelo Estado. Firmou-se, nessa oportunidade, a exclusividade dos direitos do Estado sobre as terras vagas, estabelecendo, já no art. 1º, que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por compra.

“Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.”

Em 1º de janeiro de 1916, foi promulgado Código Civil, que dispunha sobre os bens públicos nos seguintes termos:

“Art. 66. Os bens públicos são:

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

II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.”

Foi, porém, o Decreto nº 22.785, de 13 de maio de 1933, que assinalou a vedação da usucapião de bens públicos, nos seguintes termos:

“Art. 2º. Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos à usucapião.”

A polêmica sobre a prescritibilidade do bem público não se encerrou com a edição do Decreto nº 22.785/33. Inúmeras decisões indicavam que o decreto teria criado direito novo, enquanto, em linha oposta,

se entendia que o decreto tinha caráter interpretativo do art. 67 do Código Civil.

Coube ao Supremo Tribunal Federal editar a Súmula 340, segundo a qual os bens públicos patrimoniais são considerados imprescritíveis, e, portanto, não se sujeitam à usucapião.

No entanto, a Constituição de 1934, em seu art. 125, amparava a apropriação das terras devolutas, em harmonia com a Lei de Terras (Lei nº 601), de 1850, que, com o escopo de legitimar a ocupação do solo, em seu art. 9º, dispunha sobre a proteção e respeito à posse dos terrenos que fossem ocupados com cultura efetiva.

A Constituição de 1934 dispunha:

“Art. 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.”

Por sua vez, a Lei Nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, previa a usucapião das terras devolutas.

“Art. 2º - 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.

Art. 3º - A usucapião especial não ocorrerá nas áreas indispensáveis à segurança nacional, nas terras habitadas por silvícolas, nem nas áreas de interesse ecológico, consideradas como tais as reservas biológicas ou florestais e os parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo Poder Executivo, assegurada aos atuais ocupantes a preferência para assentamento em outras regiões, pelo órgão competente.”

A Constituição de 1988 consolidou a vedação da usucapião de todo e qualquer bem público, razão pela qual propugnamos a sua alteração, com o escopo de restabelecer, definitivamente, o direito de aquisição pelo instituto da usucapião dos bens dominicais, entre os quais destacamos as terras devolutas.

A verdade é que a polêmica doutrinária sobre a

imprescritibilidade do bem público dominical acirrou-se após a promulgação do Código Civil de 1916. Fábio Caldas de Araújo (*in*: “*Usucapião*”) ressalta que, com base no direito romano, significativa parte da doutrina jurídica defendia a prescritibilidade dos bens dominicais, dando ensejo, pois, ao entendimento de que esses bens poderiam ser adquiridos por usucapião.

Recorrendo aos ensinamentos do eminente Lafayette Rodrigues Pereira, o Conselheiro Lafayette, o tratadista oferece excelente esclarecimento sobre tal divergência:

*“Lafayette ensinava que “estão fora do commercio, e portanto não se adquirem por prescrição;”§ 3º. As cousas do domínio público, como portos, os rios navegáveis, as ruas, praças e estradas públicas; os pateos e baldios dos Municípios e Parochias; as que são diretamente empregadas pelo Estado em serviço de utilidade geral, como as fortalezas e as praças de guerra. **Não entram nesta classe e podem ser prescriptas as cousas do domínio do Estado, isto é, aquellas acerca das quaes o Estado é considerado como simples proprietário; taes como as terras devolutas,**(nosso grifo) *as ilhas formadas nos mares territoriais, os bens em que succede na falta de herdeiros legaes do defunto”. O prazo para a prescrição destes bens era de 40 anos, como informa Coelho da Rocha.”* (nosso grifo)*

É possível, pois, concluir que o texto constitucional, enquanto não modificado, continuará como o principal óbice à segurança jurídica e à implantação da plena cidadania, tanto no meio rural, quanto no ambiente urbano.

De fato, enquanto a população se multiplica no decorrer dos anos, a oferta de novas áreas é limitada. A desproporção entre a demanda por terras e a oferta de novos espaços tem gerado, inexoravelmente, a ocupação das terras devolutas, que, por não terem uma destinação, atendem, mesmo que precariamente, as necessidades da população sempre crescente.

Assim, entendemos que chegou o momento de debelar os obstáculos impostos à usucapião das terras devolutas. É nesse sentido que estamos apresentando a presente Proposta de Emenda Constitucional.

Nossa proposta encontra amparo em importante segmento doutrinário.

Pela clareza e precisão das lições de Flávio Tartuce (*in*

“Manual de Direito Civil”), julgamos conveniente e oportuna a citação *in litteris* de sua manifestação:

“7.4.6.2.4 A questão da usucapião de bens públicos

Superada essa primeira questão controvertida, a segunda se refere à questão da usucapião dos bens públicos. Como outrora destacado, a CF/1988 proíbe expressamente a usucapião de imóveis públicos, sejam urbanos ou rurais (arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único). O CC/2002 reproduziu a regra em seu art. 102, sendo esse o caminho seguido pela doutrina e pela jurisprudência majoritárias, inclusive nos Tribunais Superiores (entre os julgados mais recentes: STJ, REsp 864.449/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, j.15.12.2009, DJe 08.02.10).

*Apesar da literalidade da norma, há juristas que defendem a possibilidade de usucapião de bens públicos. Entre os clássicos, conforme antes exposto, Sílvio Rodrigues sustentava a sua viabilidade, desde que a usucapião atingisse **os bens públicos dominicais**, caso das terras devolutas. (nosso grifo) O argumento utilizado era no sentido de que, sendo alienáveis, tais bens seriam prescritíveis e usucapíveis.*

Entre os doutrinadores contemporâneos, a tese de usucapião dos bens públicos é amplamente defendida por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, merecendo destaque as suas palavras:

“A nosso viso, a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. 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.

Porém, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação no caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo materialmente públicos, haveria óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de

tratar a matéria, se lembrarmos que, enquanto o bem privado “tem” função social, o bem público “é” função social.”

*A tese da usucapião de bens públicos é sedutora, merecendo a adesão deste autor. Para tanto, deve-se levar em conta o princípio da função social da propriedade. **Clama-se pela alteração do Texto Maior, até porque, muitas vezes, o Estado não atende a tal regramento fundamental ao exercer o seu domínio.**(grifo nosso) Como passo inicial para essa mudança de paradigmas, é importante flexibilizar o que consta da CF/1988. Anote-se que há julgados estaduais recentes admitindo a usucapião das terras devolutas (ver: TJSP, Apelação 991.06.028414-0, Acórdão 4576364, Presidente Epitácio, Décima Nona Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Mário de Oliveira, j.08.06.2010, DJESP 14.07.2010 e TJSP, Apelação 991.04.007975-9, Acórdão 4241892, Presidente Venceslau, Décima Nona Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Conti Machado, j. 24.11.2009, DJESP 29.01.2010).*

*Em suma, cabe à doutrina e à jurisprudência a tarefa de rever esse antigo paradigma, **alterando-se a legislação superior**.(nosso grifo) Olhando para o futuro, baseada na funcionalização dos institutos, essa parece ser a tendência. É o que se espera, pelo menos.”*

A Proposta de Emenda à Constituição, que ora apresentamos, visa a modificar o § 3º do art. 183 e o parágrafo único do art. 191, da Constituição Federal, estabelecendo que os bens dominicais podem ser adquiridos por usucapião.

Por fim, cumpre esclarecer que a presente proposta atende ao anseio de milhares de famílias que ainda não têm o título de propriedade das áreas que ocupam, seja no meio rural ou urbano, abrindo a oportunidade para uma solução fundiária permanente e duradoura.

Enfim, a proposição, se aprovada, constituirá importante passo para o alcance da plenitude democrática, da tranquilidade e da paz social, avanço este em sintonia com os princípios fundamentais da República apregoados nos arts. 1º a 4º da Constituição Federal, entre os quais destacamos a construção da cidadania, da dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado Remídio Monai

(PR/RR)