

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 292, DE 2016

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

Autor: Deputado REMÍDIO MONAI

Relator: Deputado DELEGADO EDSON MOREIRA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LUIZ COUTO

No dia 9 de maio do corrente ano, o ilustre Deputado Delegado Edson Moreira apresentou nesta Comissão parecer pela admissibilidade da PEC nº 292/2016. Com a devida vênica, entendemos de modo diverso – e passamos a expor nossas razões.

O usucapião é um modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva. Pode recair tanto sobre bens móveis quanto sobre imóveis, sendo a usucapião sobre bens imóveis ficará discriminados em três espécies: extraordinário, ordinário e especial (rural e urbana).

Constituem requisitos para a consumação da usucapião: a coisa hábil ou suscetível de usucapião, a posse, o decurso do tempo, o justo título e a boa-fé, sendo certo que os três primeiros itens são requisitos necessários para todas as espécies, enquanto o justo título e a boa-fé são requisitos somente da usucapião ordinário. Primeiramente, deve ser verificado se a coisa é suscetível de usucapião, posto que os bens fora do comércio e os bens públicos não se sujeitam a esta forma de aquisição de propriedade.

Os bens públicos têm um tratamento peculiar no ordenamento jurídico, em comparação com os bens privados. As características que identificam esses bens são a inalienabilidade, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e a impossibilidade de oneração.

Na legislação infraconstitucional, está prevista no art. 102 do Código Civil e, do ponto de vista da jurisprudência, está consolidada na Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

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

Esses bens públicos, à luz do Código Civil (capítulo III, Livro II) são definidos conforme abaixo:

“Art. 98, 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”.

“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 destas entidades”.

Para clarificar o significado de bens dominicais, o parágrafo único desse artigo reza o seguinte:

“Art. 99.....

Parágrafo único: Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”.

Depreende-se, então, que bens públicos dominicais são os que compõem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto do direito pessoal ou real dessas pessoas; abrangem bens móveis ou imóveis.

O direito sumular confere que os bens dominicais, como espécie de bens públicos, não podem ser objeto da usucapião, submetendo-se à regra geral da vedação. É o que dita a referida Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, bem como os artigos 183 § 3º, e 191 da Constituição Federal de 1988, e o artigo 102 do Código Civil de 2002.

É fato de que não se pode invocar um princípio, numa interpretação parcial e unilateral, para se invalidar proibição expressa do Texto Constitucional. Além disso, o fato de o imóvel ser público torna-o imune à usucapião, pela simples razão de que um indivíduo não poderia se apropriar de propriedade de todos e rigorosamente sua também.

Ademais, à Administração Pública não podem ser exigidos o mesmo zelo e, principalmente, a mesma eficiência no dever de vigiar seus milhares de imóveis, mormente as terras devolutas, que às pessoas de direito privado. Mais ainda: admitir usucapião de terras devolutas seria fraudar a reforma agrária, a que se destinam, atentando-se, aqui também, contra os princípios da função social da propriedade e da dignidade humana, em última instância.

A maioria absoluta da jurisprudência pátria sequer examina o mérito dos litígios levados ao Poder Judiciário, extinguindo o feito por impossibilidade jurídica do pedido, consoante o julgado abaixo colacionado:

“Informativo nº 0336 do STJ

Período: 15 a 19 de outubro de 2007

Segunda Turma

AGRG. AÇÃO POPULAR. EMPRESA PÚBLICA. ALIENAÇÃO. IMÓVEL. PRESCRIÇÃO.

A Turma negou provimento ao agravo regimental, ao argumento de que a ação popular prescreve em cinco anos (art. 21 da Lei n. 4.717/1965), tendo como termo a quo da contagem do prazo a data da publicidade do ato lesivo ao patrimônio. É a partir desse momento que os administrados podem controlar os atos administrativos praticados. No caso, o prazo iniciou-se no momento da lavratura da escritura pública de compra e venda. Dessa

forma, deve ser mantido o entendimento firmado pela decisão agravada. Por outro lado, a empresa pública sujeita-se à obrigação legal de realizar procedimento licitatório (art. 17 da Lei de Licitações). Ainda que se trate de usucapião, salientou o Min. Relator que, muito embora a empresa pública possua natureza privada, gere bens públicos pertencentes ao DF e, como tais, não são passíveis de usucapião. Precedentes citados: REsp 337.447-SP, DJ 19/12/2003; REsp 527.137-PR, DJ 31/5/2004, e REsp 695.928-DF, DJ 21/3/2005. AgRg no Ag 636.917-DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 16/10/1007”.

O mesmo direcionamento foi adotado pela Suprema Corte, ao analisar o Agravo de Instrumento (AI) nº 852804/SC, cuja ementa destaca:

“Data de publicação: 31/01/2013

Ementa: Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO. BEM DOMINICAL. SUPOSTA AQUISIÇÃO EM DATA ANTERIOR AO REGISTRO DO BEM PELA UNIÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 279 DO STF. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Súmula 279/STF dispõe: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 2. É que o recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. 3. In casu, o acórdão recorrido assentou: ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. BEM DOMINICAL. IMPOSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO. 1. A área objeto da presente ação constitui bem público dominical, sobre o qual não pode incidir usucapião, nos termos dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal. 2. Em que pese a demonstração pelo autor da posse mansa e pacífica do bem por período superior a vinte anos, sendo o imóvel de propriedade da União, impossível a sua aquisição pela usucapião. 4. Agravo regimental a que se nega provimento”.

Estas decisões não deixam dúvidas referentes a usucapião de bens públicos, mostrando que onde o Poder Público exerce seu poder e domínio esta possibilidade fica fora de cogitação.

Tal entendimento não discrepa da doutrina majoritária, a qual é integrada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), José dos Santos Carvalho Filho (p. 1171, 2014) e Arnoldo Wald (2009, p. 194), que são contrários a usucapião de bem público por expressa vedação legal.

Nesse diapasão entende Maria Helena Diniz (2008, p. 158), fazendo ainda uma pequena projeção histórica:

“Até alguns anos atrás não era pequena a controvérsia sobre se podiam ou não ser usucapidos os bens públicos, prevalecendo, mesmo a opinião em sentido afirmativo (...). Essa dúvida se dissipou com o Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933, que no seu artigo 2º afirmava que “os bens públicos, seja qual for sua natureza, não estão sujeitos à prescrição”, orientação essa reiterada em normas posteriores”.

Na argumentação para justificar a proposta, os autores ressaltam que *“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”.* Conforme o acima disposto, é fato concreto que já se encontram previstos no ordenamento jurídico brasileiro diversos normativos de ordem legal que disciplinam e promovem a regularização fundiária no país.

Além dos referidos instrumentos citados na justificação da PEC nº 292/2016, utilizados para a regularização das posses e ocupações, é imperioso ressaltar os avanços recentemente conferidos pela edição da MP nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que, dentre outros assuntos, trata da regularização fundiária rural e urbana e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

A referida Medida Provisória conferiu extensa atualização sobre a regularização fundiária urbana (REURB), incluindo disposições gerais, regularização fundiária urbana em áreas da União, legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, legitimação fundiária e legitimação de posse,

bem como instituiu diretrizes para o processo administrativo de regularização fundiária urbana nos Municípios.

Cabe ainda destacar que a PEC nº 292/2016 foi apresentada anteriormente à publicação da Medida Provisória nº 759/2016, ou seja, os motivadores para que o referido projeto fosse protocolado para tramitação não mais se justificam, visto que a Medida Provisória em referência objetiva, dentre outros aspectos, suprir eventuais lacunas ainda não previstas na legislação que trata da regularização fundiária no Brasil, tornando a presente PEC um artifício inócuo e desprovido de qualquer propósito.

Ademais, admitir a usucapião de imóveis públicos com esteio no princípio da dignidade humana, é analisar o problema por uma ótica unilateral. Por outro lado, os imóveis públicos desocupados têm destinação, seja específica, para atender a eventuais necessidades da Administração Pública, seja genérica, reservando-se, precipuamente, ao planejamento urbano ou à reforma agrária. Em ambos os casos, a destinação também terá como escopo primordial a promoção da dignidade humana.

No que concerne ao direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 dedicou inúmeros dispositivos sobre o tema, não obstante objetivando garantir o direito de propriedade amplo, mas notadamente preocupando-se com sua função social. Assim é que garante o direito somente àquela propriedade que cumpra a sua função social. Conforme o disposto no artigo 5º, inciso XXII, é assegurado o direito de propriedade; logo em seguida, no inciso XXIII, fica estabelecido que a propriedade atenderá a sua função social.

Nesse sentido, pela Carta Magna a função social da propriedade foi alçada à condição de elemento condicionante do exercício da propriedade, conforme insculpido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, bem como princípio da ordem constitucional econômica, capitulado pelo artigo 170, inciso III, e das políticas urbana (artigo 182, § 2º) e agrícola e fundiária (artigo 186). Com esta imposição, a de cumprimento da função social, espera o texto constitucional obter uma melhor e mais justa distribuição das riquezas sem, no entanto, necessariamente socializar a propriedade.

Assim, a se aceitar a usucapião de imóveis públicos, contrariando frontalmente a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002, com fundamento na dignidade do usucapiente, estar-se-á olvidando a dignidade dos destinatários da reforma agrária, do planejamento urbano e dos eventuais beneficiários da utilização que eventualmente a Administração Pública venha a conferir ao imóvel, prejudicando de sobremaneira a gestão de políticas públicas que tenham por objeto promover o direito de moradia para a população brasileira.

Ademais, tal propositura vai de encontro ao princípio constitucional da isonomia ou da igualdade, cujo fundamento respalda-se nos direitos fundamentais, que surgiram para assegurar às pessoas a possibilidade de ter uma vida digna, livre e igualitária, estando regulamentados na Constituição Federal de 1988, do artigo 5º ao 17, dispostos em direitos e garantias individuais, civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, difusos e coletivos.

Ressalte-se ainda a importância que os imóveis da União representam no processo de regularização fundiária, contribuindo decisivamente para ordenar e desenvolver as funções sociais nos Estados e Municípios, garantindo ao cidadão o direito à moradia digna, princípio fundamental nos termos do art. 6º da Constituição Federal, além de estabelecer com precisão de quem é a posse dos imóveis para depois legitimá-los ou se proceder a devida regularização, contribuindo para a segurança social e jurídica, principalmente para a população de baixa renda.

A partir dessas perspectivas retrocitadas, infere-se que a aprovação da PEC nº 292/2016, na forma apresentada, promoverá impactos sensíveis nas políticas sociais do Governo Federal, aliados aos problemas ambientais associados, acarretando enorme prejuízo à população e ao Estado brasileiro.

Cabe ressaltar que a presente proposição, se aprovada, contribuiria para o aumento das ocupações irregulares, diante da possibilidade de regularização dessas áreas, o que incorreria em impacto ambiental imensurável, como já observado em outras situações similares, cuja ocupação

desordenada causou profundos transtornos ao meio ambiente e ao ecossistema local, ocasionando prejuízos irreparáveis e desencadeando um desequilíbrio na natureza com sérias consequências para a sociedade.

Ademais, os instrumentos que possibilitam a regularização de terras públicas para particulares, mencionados em parte pelos autores da PEC em exame, seguem condicionantes nos quais o acesso está vinculado à questões sociais, ou seja, dentro de políticas públicas disciplinadas pelo Estado brasileiro. Assim, caso seja aprovada a proposição, além de ampliar a injustiça social, ocorrerá um incentivo de grilagem de terras públicas, ampliando os conflitos fundiários no país, tanto urbano como rural.

Quanto aos instrumentos, é importante citar aqueles que são mais utilizados pelo Patrimônio da União, tais como: a) Isenção de taxa e foro para carente: Decreto Lei nº 1.876/81; Lei nº 11.481/07; Lei nº 11.483/07; b) Facilitar a aquisição de domínio útil: Lei nº 9.636/98; c) Redução de taxa de ocupação e retirada da benfeitoria nas avaliações: Lei nº 11.139/15; d) Concessão de desconto para o adquirente: Lei 13.240/15 e, recentemente, a MP 759 que facilita a regularização fundiário de imóveis rurais e urbano, inclusive para o particular que tem renda superior ao limite social.

O usucapião proposto terá o condão de que o direito de todos os brasileiros passará a ser para uma minoria – ou seja, o direito de todos será prejudicado, pois não haverá qualquer retribuição daquele que chegar primeiro ao bem público, independentemente de sua condição sócio-econômica, especialmente aquele que já tem uma condição econômica razoável, pois não terá a obrigação de ressarcir os cofres públicos de bem que se apropriou.

Ante os posicionamentos acima acostados, é possível abstrair que o objeto da PEC nº 292/2016 reveste-se de inconstitucionalidade formal e material, confrontando polos aparentemente antagônicos, mas que devem coexistir de forma harmônica sob os termos da Constituição Federal: interesses particulares versus interesses difusos. Dessa forma, entende-se que, por se

tratarem de bens de uso comum do povo, todo e qualquer tipo de obstáculo criado com o fim de restringir os direitos e garantias individuais representará verdadeira afronta a Carta Magna, cerceando direitos constitucionalmente previstos nos artigos retrocitados.

Assim, tanto para garantir a higidez do regime jurídico-administrativo, mormente com o suporte da principiologia aqui representada pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado, quanto para não retirar do Estado os meios, no caso, bens imóveis, para implementar as políticas públicas na área de moradia, especialmente para a população de baixa renda, populações tradicionais e quilombolas, entendemos que a PEC nº 292/2016 fere os direitos e garantias individuais, pelo que voto por sua inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em 05 de julho de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**

Deputado Federal – PT/PB