



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - CAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES OSMAR DE AQUINO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

EDNALDO DOS SANTOS PEREIRA

**PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS: INFLEXIBILIDADE
NORMATIVA *VERSUS* DINAMISMO JURÍDICO**

**GUARABIRA - PB
2015**

EDNALDO DOS SANTOS PEREIRA

**PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS: INFLEXIBILIDADE
NORMATIVA *VERSUS* DINAMISMO JURÍDICO**

Trabalho de Conclusão de Curso em
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba – UEPB, Campus III, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.
Área de concentração: Direito Civil.

Orientadora:
Prof.^a Msc. Hérika Juliana Linhares Maia.

**GUARABIRA - PB
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

P436p

Pereira, Ednaldo dos Santos
Prescrição aquisitiva de bens imóveis públicos [manuscrito]:
inflexibilidade normativa versus dinamismo jurídico / Ednaldo dos
Santos Pereira. – 2015.
18 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em DIREITO)
– Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades,
2015.
“Orientação: Prof^ª. Hérica Juliana Linhares Maia,
Departamento de Direito”.

USUCAPIÃO. 2. IMÓVEL PÚBLICO. 3. DINAMISMO
JURÍDICO. I. Título.

21. ed. CDD 345.

À minha orientadora, Hérika Juliana Linhares Maia, pela paciência.

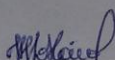
Aos meus pais, Severina e Edmilson, pela educação.

À minha calêndula, Rosa, pelo amor.

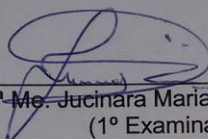
EDNALDO DOS SANTOS PEREIRA

**PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS: INFLEXIBILIDADE
NORMATIVA VERSUS DINAMISMO JURÍDICO**

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Msc. Hérica Juliana Linhares Maia
(Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.ª Me. Jucimara Maria Cunha dos Santos
(1º Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Prof.ª Esp. Marccela Oliveira de A. Rique
(2º Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aprovado em: 03/06/2015.

**GUARABIRA - PB
2015**

PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS: INFLEXIBILIDADE NORMATIVA *VERSUS* DINAMISMO JURÍDICO

Ednaldo dos Santos Pereira¹

RESUMO

Considerando-se que a lei deve acompanhar os fatos que lhe deram origem e lhe conferem sentido, a análise constante de sua aplicabilidade é um imperativo. Vedações extemporâneas e conflitantes com os princípios que qualificam o direito e justificam sua positivação, com a finalidade de atingir seu fim supremo – a justiça – não devem vigorar no ordenamento jurídico brasileiro, e em nenhum outro. O objetivo principal deste trabalho é discutir a possibilidade de usucapião bem público imóvel, com base na flexibilização legislativa propiciada pela interpretação dos princípios. A própria Constituição Federal de 1988 apresenta meios hábeis para a adequação de seus dispositivos, exigindo do legislador secundário capacidade de interpretar cada palavra, por imposição da mutação constitucional, que tem o poder de modificar a compreensão da literalidade texto da Carta Magna e de todo sistema de leis e códigos. Partindo-se de uma pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, conclui-se que a vedação à usucapião de bens imóveis públicos merece ser repensada porque assim determina o dinamismo jurídico.

Palavras-chave: Usucapião. Imóvel público. Dinamismo jurídico.

ABSTRACT

Considering that the law must follow the facts that gave rise to it and give it meaning, the analysis constant of its imperative applicability. Extemporaneous seals and conflicting with the principles that qualify the right and justify their assertiveness, in order to reach your final goal - justice - should not force the Brazilian legal system, and no other. The main objective of this work is to show that the Federal Constitution provides skillful means for the adequacy of its provisions, demanding the legislator ability to interpret every word, as a rule imposed by the constitutional mutation, which, like a chain reaction, has the power to change the understanding of constitutional literalism and all parental system of laws and codes. The main objective of this work is to show that the Federal Constitution provides skillful means for the adequacy of its provisions, demanding the legislator ability to interpret every word, as a rule imposed by the constitutional mutation, which, like a chain reaction, has the power to change the understanding of constitutional literalism and all parental system of laws and codes. Starting from a literature search and statistical data, one comes to the conclusion that the prohibition on public real estate prescription deserves to be rethought because that determines the legal dynamism.

Keywords: Adverse possession. Unable property public. Dynamism legal.

¹ Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus III.

1 INTRODUÇÃO

Com o presente trabalho, intenciona-se discutir a problemática que envolve a impossibilidade de prescrição aquisitiva quando a coisa se trata, especificamente de bem imóvel público. Impossibilidade esta que vigora absoluta pela literalidade da legislação brasileira. A relevância dessa discussão é manifesta, eis que analisar a prescritibilidade *in casu*, é reconhecer/possibilitar mais uma forma de efetivar direitos básicos como o direito à moradia. Como desse debate, possibilita-se outras discussões como a política de reforma agrária, a dicotomia entre direito público e privado, e a própria essência da norma.

Usucapião significa, etimologicamente, “adquirir pelo uso”, é dizer, ocorre quando o usucapiente, com manifesto *animus domini*, comporta-se como se dono fosse da coisa, devendo ter reconhecida essa situação, observadas as exigências relativas ao devido procedimento e às condições de tempo e de espaço, ditadas pelas especificidades de cada caso concreto. Embora o ordenamento jurídico brasileiro abrigue diversas modalidades de usucapião, os princípios adotados são comuns a todas as espécies, e, em tese, não deveria restringir-se unicamente aos bens usucapiendos privados. Por essa razão, faz-se obrigatório o estudo dos pressupostos subjetivos elementares e sua aplicabilidade.

A hipótese a ser estudada neste texto, a possibilidade de usucapir bem público imóvel, exigirá como metodologia a releitura de posicionamentos dos principais doutrinadores que se debruçam sobre o tema, FARIAS e ROSENVALD (2006) e FLÁVIO TARTUCE (2008), além da análise literal dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes, para apontar meios viáveis à resolução do problema.

2 A DIGNIDADE HUMANA, A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA: PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS DA USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS.

A prescrição aquisitiva é entendida, à luz do Código Civil, como aquela manifesta na aquisição de um direito real sobre um bem pelo decurso de determinado lapso temporal, materializando-se através da usucapião. Esta última é uma maneira de se ter reconhecida judicialmente, ou administrativamente, a propriedade de um bem, móvel ou imóvel, levando-se em conta o exercício da posse sobre a coisa, atendidos os requisitos impostos pela legislação civil.

Genericamente, essa modalidade de prescrição encontra sentido jurídico na cumulação de pressupostos básicos: o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito social à moradia e a função social da propriedade. Quando esses elementos subjetivos correlacionam-se o pedido de reconhecimento ao direito de usucapir está englobado no universo do direito e faz-se justo.

A dignidade da pessoa humana é um dos principais fundamentos do ordenamento jurídico brasileiro e sua existência exige a observância dos direitos elementares como a moradia digna, por exemplo. A dignidade, intimamente ligada aos direitos humanos, cuja finalidade é proteger aos seres humanos e aquilo que os contextualiza. Trata-se de um valor moral inerente à pessoa, ou seja, todo ser humano é dotado desse preceito.

André de Carvalho Ramos (2014) ensina:

A raiz da palavra “dignidade” vem de *dignus*, que ressalta aquilo que possui honra ou importância. Com São Tomás de Aquino, há o reconhecimento da dignidade humana, qualidade inerente a todos os seres humanos, que nos separa dos demais seres e objetos. São Tomás de Aquino defende o conceito de que a pessoa é uma substância individual de natureza racional, centro da criação pelo fato [de] ser imagem e semelhança de Deus. [...] Assim, a dignidade humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência. (p. 73)

Segundo Kant, as pessoas deveriam ser tratadas como um fim em si, jamais como um meio, ao postular que:

No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. (2004, p. 65).

No direito civil, especificamente, relaciona-se à garantia absoluta ao desenvolvimento de todos os indivíduos, para que possam ser realizados seus anseios e interesses afetivos, com fundamento na liberdade, na justiça, na paz e no desenvolvimento social, repetindo a ideia da Carta Magna:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissociável dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana. (1988).

Desse contexto infere-se que o indivíduo que busca, para o bem de sua família ou de si mesmo, viver de forma moralmente coerente, satisfatória e, portanto digna, necessita obviamente de espaço físico para desenvolver suas relações sociais. Nisso, é interessante discutir a possibilidade de reconhecimento da propriedade de determinados imóveis públicos, vedado de forma absoluta em nossa legislação. Ora, é justo que uma vedação de natureza meramente patrimonial prejudique aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana, cuja efetividade já encontra tantos entraves? Não. O citado princípio é fundamento da própria república.

Em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana discutido reconhece-se que a propriedade, seja privada ou pública, é dotada de uma função social. É dizer que, incumbe-lhe a tarefa de, mesmo sendo um instituto direcionado para a realização de interesses individuais também promove o atendimento dos interesses coletivos.

Argumentam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald que:

A propriedade é um direito complexo, que se instrumentaliza pelo domínio, possibilitando ao seu titular o exercício de um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto. (2006, p. 178)

Os efeitos do exercício dos poderes inerentes à propriedade influenciam diretamente nas relações sociais, eis que o proprietário encontra-se indissociavelmente envolto de obrigações e de deveres impostos pela vida civil. Para ilustrar tem-se que o cidadão deve e paga tributos ao Estado para que este os converta em benefícios à coletividade e, tangencialmente, ao próprio indivíduo.

O conceito de função social está objetivamente positivado no sistema normativo brasileiro pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIII quando determina que “a propriedade atenderá sua função social” (BRASIL,1988), função esta que é justamente servir a sociedade ainda que indiretamente.

O Código Civil, por seu turno, orienta:

Art. 1228 [...]

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”. (BRASIL, 2002).

Apesar de bem exposto em nossa legislação é perceptível que a função social da propriedade gera efeitos atingindo cumulativamente a solidariedade sociopolítica e o pleno desenvolvimento do indivíduo. É por essa amplitude que tais efeitos estão intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana e justifica a necessidade de concretização do direito à moradia.

Integrante do rol de direitos sociais, literalmente previstos no artigo quinto da Constituição Federal, o direito à moradia é um dos mais invocados, pois é grande a demanda de reivindicações da população. Sua eficácia influi diretamente na materialização da função social da propriedade, funcionando como meio, e, com mais intensidade, no sentido material do princípio da dignidade da pessoa humana.

Analisando a aplicabilidade desses princípios surge a seguinte indagação. Por que tais princípios não autorizam o reconhecimento do direito ao exercício de propriedade sobre determinados imóveis formalmente pertencentes à coletividade?

A resposta a essa questão é delicada, porque exige tanto do legislador quanto do jurista o estudo aprofundado de uma série de diversos pontos práticos de elevado grau de abstração. Há, por exemplo, que se discutir a forma como se dá o real processo legislativo pátrio no tempo e a (i) mutabilidade de seus preceitos.

2.1 INFLEXIBILIDADE NORMATIVA VERSUS O DINAMISMO JURÍDICO

A vedação à usucapião de bens públicos está, taxativamente, no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando apoio nas decisões dos tribunais superiores e entre a maioria dos doutrinadores.

Ao traçar as diretrizes da política urbana, orienta a Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (1988).

O mesmo diploma normativo, ao direcionar a política agrícola e fundiária e da reforma agrícola, estabelece:

“Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária”. (1988).

Para ambas as políticas, ressalva ainda a Carta Magna, nos artigos 183, §3º, e 191, §único, que “*os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião*”, e o Código Civil acompanha a determinação constitucional. Bem antes disso, o Supremo Tribunal Federal havia estabelecido, por meio da Súmula 340² que “*desde a vigência do código civil [de 1916], os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*”.

Percebe-se que tal vedação é firme no ordenamento. Entretanto, a doutrina minoritária sustenta a possibilidade de se reconhecer juridicamente a modalidade da prescrição aquisitiva, que nada mais é do que reconhecer a retroatividade de um direito.

² Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 149. Sessão Plenária de 13/12/1963. Referência Legislativa: Código Civil de 1916, art. 67; Decreto-Lei 710/1938, art. 12, § 1º; Decreto-Lei 9760/1946, art. 200; Decreto 19924/1931, art. 1º; e Decreto 22785/1933, art. 2º.

Farias e Rosenvald (2006, p. 181) explicitam: “A nosso vio, 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.”

Tartuce (2014) segue esse posicionamento para defender a flexibilização dos dispositivos constitucionais. Sílvio Rodrigues (2002) também compartilha dessa possibilidade, sustentando a sua viabilidade, desde que a usucapião viesse a atingir bens públicos dominicais, como as terras devolutas, argumentando que por serem alienáveis tais bens seriam dotados de prescritibilidade e, portanto, usucapíveis. Em contraponto, Cristiano Sobral (2014) defende que “apesar da defesa de Nelson e Cristiano, vigora a impossibilidade, admitindo-se no máximo usucapião de bem de sociedade de economia mista”.

Entre concordâncias e discordâncias o fato é que o bem público não pode atualmente ser usucapido, contudo o poder público pode adquirir bens privados. Tal inferência provoca certa inquietude na mente dos aplicadores do direito que são realmente hermeneutas. Como pode o bem, sendo de todos, também não ser de um? Essa dicotomia entre o que é público e o que é público é um dos temas mais discutidos no ambiente acadêmico.

O estudo literal dos dispositivos legais e constitucionais mencionados desanima aquele que pretende usucapir imóvel não particular. De sorte que o ordenamento jurídico brasileiro é, ao menos em tese, um sistema aberto de regras e princípios.

Para Deslomar Mendonça Júnior (2010, p. 23), essa abertura é justificada pela existência de uma “estrutura dialógica, que se traduz na disponibilidade e capacidade de aprendizagem das normas, para captarem as mudanças da sociedade e as transformações no sentido dos valores”.

Partindo do pressuposto de que “norma” é gênero e “regra” é espécie, verifica-se que os princípios também são dotados de normatividade e que seu regramento exige sensível atenção dos legisladores e dos juizes que preenchem as lacunas deixadas por nossas leis, pois não é tarefa fácil aplicá-los em razão do alto

nível de abstração. Em outras palavras, exige-se desses profissionais verdadeira capacidade hermenêutica.

Aplicando esse raciocínio à hipótese em estudo, vê-se que a dignidade humana, o direito à moradia e a função social da propriedade, enquanto princípios elementares ao reconhecimento da posse de bens imóveis não particulares, exigem mais do que um representante político que se limite a repetir ideias postas ou adote as novas de forma superficial.

Infere-se da matéria que a proibição de usucapir bem público é fruto de uma época em que a legislação brasileira estava bem menos envolvida com a efetividade dos princípios e garantias fundamentais e direitos humanos, pois o Supremo Tribunal Federal sumulou a vedação no início da década de sessenta. Na época, vigorava a Constituição de 1946³, antecessora de nossa penúltima, a 1967/1969, e seus ideais democráticos eram mais limitados se comparados ao contexto atual.

De sorte que com as edições posteriores à Carta de 1946 a legislação passou a ser mais flexível e a conferir maior efetividade ao princípio da isonomia de forma a procurar atender o interesse geral, mas sem prejudicar as peculiaridades do caso *in concreto*. Um excelente exemplo disso é a vigência do próprio Código Civil de 2002, que corrigiu radicalmente os defeitos sua versão do ano de 1916.

O novo texto constitucional, não reanalisou como deveria a possibilidade de usucapir determinados bens imóveis públicos e seguiu o posicionamento arcaico da corte suprema. Como consequência, o novo Código Civil, para não ser penalizado com a declaração de inconstitucionalidade em alguns de seus dispositivos, orientou-se pela determinação superior.

A inflexibilidade residual dos diplomas normativos não deve imperar no que os juristas denominam de estado de direito. Nunca se falou tanto na problemática da efetividade da proteção dos direitos fundamentais. A lei deve materializar os

³ “Em setembro de 1946 foi promulgada a nova Constituição, que tinha características liberais. Estabeleceu a separação dos três poderes, voto direto e secreto para presidente (mandato de 5 anos), incluindo o voto feminino. Mas os analfabetos continuavam sem direitos eleitorais.” Disponível em <<http://www.acervoescolar.com.br/a-historia-da-constituicao-federal-de-1946-caracteristicas-e-resumo/>>. Acesso em 31/05/2015.

princípios que lhe conferem sentido em tempo hábil ao atendimento dos motivos ensejadores dos pedidos de prestação jurisdicional.

O dinamismo jurídico exige a constante interpretação e contextualização das leis, de modo a sanar suas inevitáveis lacunas e frequentes incoerências, próprias de um sistema legislativo, ainda deficiente. A lei e o direito não são fins em si mesmos, servindo exclusivamente para buscar meios de conferir efetividade à justiça.

3 USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO: POSSIBILIDADE

A permissão legislativa para usucapir bem imóvel público enfrenta uma série de impasses. Não é atoa que legisladores não demonstram real interesse em analisar a aplicabilidade da hipótese. Intencionando solucionar o problema, apontam Farias e Rosenvald:

“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. [...]. 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” (2014, p. 181)

A solução apresentada é louvável e a melhor entre os doutrinadores favoráveis a direito de usucapir bem imóvel público. Apesar disso, resolver o problema não seria tão simples assim. São numerosos os casos de “posse” irregular em terras públicas. Das favelas das grandes metrópoles às casas edificadas às margens de estradas, é notória a necessidade de concretização das políticas de regularização da situação desses moradores que não dispõem de condições de adquirir onerosamente um imóvel para viver, principalmente diante da cruel especulação imobiliária.

Há implicações também no que diz respeito à reforma agrária, pois para César Fiuza⁴, “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”. Essa alegação de fraude carece de defesa mais profunda, pois a ideia da usucapião é reconhecer um direito preexistente. Havendo “conflito” de direitos, a análise dos elementos probatórios decidirá.

Quando se fala em usucapir bem público, temor é o que ocorre em relação à possibilidade de ação de “grileiros”, indivíduos que procuram apossar-se de terras alheias mediante falsas escrituras de propriedade, uma vez que ações voltadas à fiscalização de terras públicas são praticamente inexistentes e, caso fosse de modo diverso, esbarraria no problema da extensão territorial de um país que mal consegue vigiar suas fronteiras com eficiência⁵. Por essa razão, a União mantém-se inerte, ao aguardo de provocação.

Isso é perceptível em todas as modalidades de usucapião aceitas na legislação. Para o processamento das ações de usucapião é obrigatória a intimação não só da União, como também dos estados e municípios, para que se manifestem se há interesse dos mesmos no bem usucapiendo, a fim e evitar a nulidade de reconhecimento judicial da coisa, por não ser bem hábil para tanto.

Enquanto dura esse estado de inércia, milhares de famílias moram em terrenos públicos que efetivamente de nada servem à coletividade, desejando tão

⁴ César Fiuza é advogado e professor na Universidade Federal de Minas Gerais, na PUC-MG e na Universidade FUMEC. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/direito-civil-actual-principio-dignidade-humana-nao-permite-usucapiao-bem-publico>>. Acesso em 31/05/2015.

⁵ “No sul do país, uma das questões mais danosas é o contrabando e o tráfico de drogas e armas na fronteira do Brasil com o Paraguai. A Polícia Federal calcula que cerca de 40 mil pessoas atravessem diariamente a Ponte da Amizade – ligação entre a cidade brasileira de Foz do Iguaçu e a paraguaia Ciudad del Este – sem nenhum tipo de controle. Os principais produtos contrabandeados do Paraguai são bebidas, perfumes, cigarros e produtos eletrônicos. Eles chegam ao Brasil por meio dos sacoleiros (pessoas que compram e os revendem) e, em maior escala, transportados por caminhões ou avião.” Disponível em <https://www.algosome.com.br/geografia/fronteiras-do-brasil.html>. Acesso em 31/05/2015.

somente o reconhecimento seu direito fundamental de dignidade da pessoa humana e acesso à moradia, como é o caso de Solânea, na Paraíba⁶.

Discutida a possibilidade material de se usucapir imóvel público, cabe analisar a viabilidade formal. Um dos caminhos para se resolver a situação seria a propositura de uma emenda à Constituição, para que se permita à alteração dos respectivos dispositivos do Código Civil, ou, sendo o caso, a edição de lei específica, longe das sombras da declaração de inconstitucionalidade. Para melhor entendermos a possibilidade de propositura de uma PEC, há que se destacar o ensinamento de AGRA:

O Poder Reformador é aquele que tem a função de alterar a Constituição, podendo essa reforma consistir no acréscimo, modificação ou supressão de partes do seu texto. Sua finalidade consiste em adaptar a Lei Excelsa às modificações ocorridas na sociedade, adequando-a às exigências sociais, que são cambiantes. Ele é dotado de capacidade normogênica, já que pode produzir outras normas, inclusive pode modificar os demais poderes constituídos, sem, contudo, ser por esses modificados. A titularidade para o exercício do Poder Reformador está localizada no Poder Legislativo, que exerce então duas funções: a função legislativa e a função reformadora. A função legislativa deriva do Poder Legislativo a função reformadora provém do Poder Reformador, que é exercido extraordinariamente pelo Congresso Nacional. Cada poder tem uma função e um fundamento jurídico distinto, necessitando também de diferentes graus de legitimidade. (2014, p. 57)

Dessa conceitualização, verifica-se a existência de meio hábil para relativizar a vedação em estudo. Interessa destacar que, em meio aos avanços e retrocessos das normas positivadas, predominam nas discussões mais acaloradas entre a doutrina majoritária um consenso quanto aos benefícios da chamada mutação constitucional, conjunto de modificações abarcadas na Constituição, gradualmente e de modo informal, mediante procedimentos jurídicos analisados em sentido amplo. É útil à hipótese em estudo, a entender que:

A mutação constitucional remodela a literalidade do texto até então apresentado, quer pela interpretação constitucional, quer por meio de construção jurídica, quer por práticas constitucionais ou usos e costumes. Ela pode acontecer tanto em Constituições ditas flexíveis como nas consideradas rígidas, sem diferenciação fundamental. (AGRA, 2014, p. 64)

Assim, a propositura e aprovação de uma PEC, para a hipótese em estudo, são plenamente viáveis, juntando-se o passo a passo do trâmite procedimental, que

⁶ “Mais de 40 famílias estão ameaçadas de despejo em Solânea em ação movida pela UFPB”: notícia publicada em sexta-feira, maio 22, 2015. Fonte: Portal Focando a Notícia.

está integralmente previsto na Constituição, aos efeitos da mutação constitucional, inexoravelmente imposta pela dinâmica das relações jurídicas, positivadas ou não.

Confrontados com a realidade das populações, existem municípios que dispõem de leis que tentam resolver a irregularidade de moradias no Brasil adotando parcialmente a ideia de prescrição aquisitiva. É o caso de São Paulo – SP⁷ e de um município paraibano, Pilões, que doam terras a particulares hipossuficientes, observadas as exigências legais e os princípios básicos da política urbana e integralização socioeconômica local.

São muitos os casos em que particulares fazem *jus* ao direito de ter reconhecida a posse sobre bens titulares do poder público, porém esbarram na vedação imposta pela legislação brasileira. Não pode o direito ser alheio a essa situação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostra do que se veio discutindo neste trabalho pegue-se o exemplo prático do seguinte caso: Na segunda quinzena de maio do corrente ano, foi veiculado⁸ na mídia local, que cerca de quarenta e três famílias residentes na divisa entre os municípios de Bananeiras e de Solânea, municípios do Estado da Paraíba, protestaram contra uma ação de despejo movida pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em face das famílias porque as mesmas estavam ocupando terras públicas. O poder judiciário julgou procedente a ação, e determinou que parte das casas fosse demolida após quarenta dias. A atitude do magistrado não poderia de forma diversa uma vez que sua decisão foi devidamente fundamentada na legislação pertinente, sem observar o aspecto material. Mas, é óbvio que não foi

⁷ Para proceder a regularização das 160 áreas públicas, a Lei 13.514/2003 determinou que áreas ocupadas há vários anos predominantemente de uso residencial fossem desincorporadas dos bens de uso comum, passando a ser dominiais. A superfície da área desafetada ao uso comum é de cerca de 2.400.000m², totalizando apenas 0,5% das áreas verdes do Município. Disponível em < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6765.html>>. Acesso em 30/05/2015.

⁸ “Mais de 40 famílias estão ameaçadas de despejo em Solânea em ação movida pela UFPB”: notícia publicada em sexta-feira, maio 22, 2015. Fonte: Portal Focando a Notícia.

uma decisão justa porque há famílias que residem no local há mais de oitenta anos e não há sequer projetos da entidade para o uso da propriedade.

É evidente que a prescritibilidade de adquirir bem imóvel é possível, e de relevante interesse social, porém a legislação pertinente ao tema não oferece margem ao poder judiciário quando da análise do caso concreto envolvendo moradia e bem publico, não da margem a figura da prescrição aquisitiva, podendo haver nenhuma decisão favorável dos magistrados, sob pena de declaração de nulidade; ou, no caso alteração favorável no texto das leis infraconstitucionais como é o caso do Código Civil, sob pena de inconstitucionalidade.

A vedação em estudo entra em flagrante conflito com o espírito da própria Constituição Federal, tida como flexível e norteada por normas de textura aberta.

É certo que a Carta Magna apresenta avanços consideráveis ao abarcar diversos princípios voltados para o desenvolvimento dos indivíduos e da coletividade, buscando-se isonomia e conciliação dos interesses de particulares, de grupos sociais, e da nação brasileira. Apesar disso, há dispositivos que não devidamente revisados com o passar do tempo, tendo nossos representantes políticos apenas os repetido. A proibição de usucapir bem público é um desses retrocessos.

De sorte que, tais retrocessos, estão fadados a modificar-se com o tempo, pois a mutação constitucional é um fenômeno que obedece ao pensar e repensar de uma sociedade, em determinado espaço temporal. O poder informal de mudar a interpretação das normas mais rígidas, retirando-lhes, se for o caso, o próprio sentido. Nesse cenário, a figura do legislador verdadeiramente hermeneuta é de extrema e relevância, pois ele vai trabalhar como um conciliador entre a norma *latu sensu* e a norma *strictu sensu*.

A impossibilidade de usucapir coisa imóvel pública vigora apenas em decorrência de comodismo legislativo. Quando, por longos anos, um cidadão reside com sua família e zela por uma terra, que não encontra nenhuma utilidade superior planejada pelo Estado, e invoca a prestação jurisdicional para ver reconhecido tal bem como de sua propriedade, a medida é de inteira justiça.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Curso de Direito Constitucional. – 8.^a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 57.

_____. Curso de Direito Constitucional. – 8.^a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 64.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Código Civil. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28sumula+340%29%29+NAO+S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em 10/05/2015.

CARVALHO RAMOS, André. Curso de Direitos Humanos. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 73.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.178.

_____. Direitos reais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 181.

JUNIOR, Delosmar Mendonça. Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 24.

KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 65.

NOTÍCIA, Focando a Notícia. Mais de 40 famílias estão ameaçadas de despejo em Solânea em ação movida pela UFPB. Disponível em <<http://www.focandoanoticia.com.br/mais-de-40-familias-estao-ameacadas-de-despejo-em-solanea-em-acao-movida-pela-ufpb/>>. Acesso em: 28/05/2015.

PINTO, Cristiano Vieira Sobral. Direito civil sistematizado. – 5.^a ed. ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014, p. 749.

Programa de Regularização de favelas da Prefeitura Municipal de São Paulo: Aplicação da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia 08 / 2005. Disponível em <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6765.html>>. Acesso em 30/05/2015.

RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil. Parte Geral. 32. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. V. 1, p. 148.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. v. 4 São Paulo: Método, 2008, p. 332.