

Usucapião de Bens Públicos: (Im)possibilidade?

Adverse Possession of Public Assets: (Im)possibility?

Yasmine Ramos Cezar Gomes¹

RESUMO

O presente trabalho tem como propósito aprofundar o estudo das complexidades envolvidas na aplicação do instituto da usucapião em relação aos bens públicos, considerando a legislação, doutrina e jurisprudência vigentes no contexto nacional. Inicialmente, será conduzida uma análise detalhada sobre os bens públicos, elucidando o conceito, as diferentes classificações relacionadas à titularidade, destinação e disponibilidade, bem como o regime jurídico que os envolve, abordando temas como inalienabilidade, afetação e desafetação, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Na sequência, será dedicada atenção ao princípio constitucional da "função social da propriedade", avaliando-o sob a perspectiva dos bens públicos. Este princípio fundamental será contextualizado no âmbito da usucapião, buscando compreender como a função social da propriedade se relaciona com a possibilidade de aquisição desses bens por meio desse instituto. Por fim, serão apresentados os variados posicionamentos encontrados na doutrina e jurisprudência, visando identificar o entendimento predominante em relação à viabilidade ou impossibilidade de usucapir bens públicos. A análise desses diferentes pontos de vista proporcionará uma visão abrangente e aprofundada sobre a temática em questão, contribuindo para o desenvolvimento de reflexões críticas e embasadas.

Palavras-chave: usucapião; bens públicos; função social.

ABSTRACT

The present work aims to delve into the study of the complexities involved in the application of the institute of adverse possession in relation to public assets, considering the legislation, doctrine, and current jurisprudence within the national context. Initially, a detailed analysis will be conducted on public assets, elucidating the concept, the various classifications related to ownership, destination, and availability, as well as the legal regime that involves them, addressing issues such as inalienability, allocation and deallocation, imprescriptibility, and non-seizability. Subsequently, attention will be devoted to the constitutional principle of the "social function of property," evaluating it from the perspective of public assets. This fundamental principle will be contextualized within the scope of adverse possession, seeking to understand how the social function of property relates to the possibility of acquiring these assets through this institute. Finally, various positions found in doctrine and jurisprudence will be presented, aiming to identify the predominant understanding in relation to the feasibility or impossibility of adversely possessing public assets. The analysis of these different points of view will provide a comprehensive and in-depth perspective on the subject matter, contributing to the development of critical and well-founded reflections.

Keywords: adverse possession; public assets; social function.

¹ Residente jurídica do Programa de Residência Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, alocada no Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio – DEMAP 11 (2022-2025). E-mail: yasmineramos01@gmail.com

1. Introdução

A Constituição Federal estabelece, nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. Da mesma forma, o Código Civil dispõe em seu artigo 102 que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Todavia, apesar da vedação legislativa e posição majoritária da doutrina e jurisprudência nacionais que sustentam a impossibilidade de usucapir bens públicos, surge uma problemática acerca da possibilidade de adquiri-los mediante a usucapião, com base no princípio constitucional da função social da propriedade consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, e artigo 170, inciso III, da Constituição Federal. Assim, o questionamento central deste estudo é: podem imóveis públicos serem adquiridos por usucapião com base no princípio da função social da propriedade?

A pesquisa se justifica devido à necessidade de analisar os recentes entendimentos da doutrina e jurisprudência nacionais sobre a possibilidade ou não de usucapir bens públicos.

O objetivo geral deste artigo é analisar o instituto dos bens públicos e a aplicação da usucapião em relação a eles. Os objetivos específicos, por sua vez, são identificar os aspectos doutrinários e legais dos bens públicos; analisar o posicionamento da doutrina e jurisprudência brasileira quanto à possibilidade de adquirir imóveis públicos por usucapião; e verificar a possibilidade ou não de usucapir imóveis públicos com fundamento no princípio da função social da propriedade.

A pesquisa desenvolvida foi do tipo instrumental, de natureza exploratória, executada por meio do método indutivo, o qual, segundo Cesar Luiz Pasold (2015, p. 85), “é a forma lógico-comportamental investigatória pela qual o pesquisador identifica as partes de um fenômeno, colecionando-as de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. Por meio desse método, observaram-se situações específicas para alcançar uma conclusão geral.

Quanto às técnicas de pesquisa, utilizou-se a Bibliográfica, que consiste na “técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais” (PASOLD, 2015, p. 240), bem como a do Referente, que compreende a “explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa” (PASOLD, 2015, p. 241).

No que diz respeito aos dados, foram levantados e analisados por meio da pesquisa bibliográfica e documental, bem como pela análise de livros, jurisprudências, doutrinas e textos legais.

Para esclarecer adequadamente o tema em questão, esta pesquisa foi estruturada em quatro capítulos. No segundo capítulo, inicialmente, serão examinadas as principais definições relacionadas aos bens públicos, tais como os conceitos, classificações e regime jurídico. O terceiro capítulo se dedicará à análise do princípio constitucional da função social da propriedade, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso XXIII, e destacará sua aplicação aos bens públicos de forma geral. Já no quarto capítulo, serão apresentadas as perspectivas da doutrina e dos tribunais estaduais e superiores sobre o assunto, atribuindo ao estudo as conclusões referentes à aplicação do instituto da usucapião à luz da função social da propriedade em relação aos bens públicos.

2. Dos bens públicos

2.1. Conceito de bens públicos

O conceito de bens públicos é encontrado no artigo 98 do Código Civil de 2002: “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”.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

O conjunto de bens públicos forma o "domínio público", que inclui tanto bens imóveis como móveis. (MELLO, 2015, p. 937)

E acrescenta:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público. (MELLO, 2015, p. 938)

Portanto, bens públicos são aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público. Tais bens são tradicionalmente classificados sob a ótica de três aspectos: quanto à titularidade; quanto à destinação e quanto à disponibilidade, como se observará no tópico adiante.

2.2. Classificação dos bens públicos

2.2.1. Quanto à titularidade

Os bens públicos podem pertencer à União, aos Estados e aos Municípios, e, como vimos no tópico anterior, às suas respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina (2018, p. 920): “Os bens públicos ainda podem ser classificados, quanto à titularidade, em federais, estaduais e municipais”.

2.2.2. Quanto à destinação

Em relação à sua destinação, os bens públicos são classificados em três categorias: bens de uso comum do povo; bens de uso especial e bens dominicais, conforme estabelece o artigo 99 do Código Civil, cuja descrição será melhor discutida abaixo.

Os **bens de uso comum do povo** são aqueles que podem ser usados pela coletividade sem necessidade de qualquer permissão especial, “tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (CC, art. 99, I).

Vale considerar que tais bens

não perdem essa característica se o Poder Público regulamentar seu uso ou torná-lo oneroso, instituindo **cobrança de pedágio**, como nas rodovias (art. 103). A Administração pode também restringir ou vedar o seu uso, em razão de segurança nacional ou de interesse público, interditando uma estrada, por exemplo, ou proibindo o trânsito por determinado local.

O povo somente tem o direito de usar tais bens, mas não tem o seu **domínio**.

Este pertence à **pessoa jurídica de direito público**, mas é um domínio com características especiais, que lhe confere a guarda, administração e fiscalização dos referidos bens, podendo ainda reivindicá-los. (GONÇALVES, 2011, p. 241, grifos da autora)

Os **bens de uso especial** são os locais destinados especialmente à execução dos serviços públicos e ao uso da administração. Eles estão expressos no artigo 99, II, do Código Civil e tratam-se de “edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 938) exemplifica-os “como teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública”.

Quanto aos **bens dominicais**, o artigo 99, III, do Código Civil estabelece que são aqueles “que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”, ou seja, são aqueles em que “o Poder Público exerce poderes de proprietário. Incluem-se nessa categoria as terras devolutas, as estradas de ferro, oficinas e fazendas pertencentes ao Estado” (GONÇALVES, 2011, p. 242).

O parágrafo único do citado artigo acrescenta, ainda, que: “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”. Nesse caso, esses bens “podem ser alienados pelos institutos típicos do direito civil, como se pertencessem a um particular qualquer” (GONÇALVES, 2011, p. 242).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

A redação do dispositivo permite concluir que, nesse caso, a destinação do bem é irrelevante, pois, qualquer que seja ela, o bem se inclui como dominical só pelo fato de pertencer a pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, a menos que a lei disponha em sentido contrário. Vale dizer que a lei instituidora da pessoa jurídica pode estabelecer a categoria dos bens, consoante a sua destinação. (DI PIETRO, 2018, p. 919)

Desse modo, se o bem é utilizado pela coletividade ou nele são realizadas atividades administrativas, não será classificado como bem público dominical.

2.2.3. Quanto à disponibilidade

Nesta análise os bens públicos são divididos em: bens indisponíveis; bens patrimoniais indisponíveis e bens patrimoniais disponíveis. Destaca-se que para essa divisão leva-se em conta a classificação quanto à destinação abordada no tópico acima.

Os **bens indisponíveis** são aqueles que não possuem natureza típica patrimonial e são insuscetíveis de alienação pelo poder público. Eles se relacionam aos bens de uso comum, que “não são suscetíveis de valoração patrimonial, de avaliação econômica” (DI PIETRO, 2018, p. 920).

Já os **bens patrimoniais indisponíveis** são aqueles que possuem caráter patrimonial, mas são inalienáveis por terem afetação pública. Estes se referem aos **bens de uso especial** “que são indisponíveis, ou por se destinarem ao uso coletivo ou por estarem destinados ao uso direto ou indireto da Administração, para consecução de seus fins” (DI PIETRO, 2018, p. 920).

Por outro lado, os **bens patrimoniais disponíveis** são aqueles que podem ser alienados, justamente por não estarem afetados à essa destinação pública, são os chamados **bens dominicais** (GONÇALVES, 2011). Por esse motivo, o Código Civil estabelece em

seu artigo 101: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

2.3. Regime Jurídico dos Bens Públicos

Os bens públicos, no Direito Brasileiro, são detentores das seguintes características: inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

2.3.1. Da inalienabilidade

O artigo 100 do Código Civil de 2002 estabelece que “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.”. E o artigo 101 acrescenta que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”.

Celso Antônio Bandeira de Mello aprofunda a interpretação dos mencionados artigos, lecionando que os bens:

de uso comum ou especial não são alienáveis enquanto conservarem tal qualificação, isto é, enquanto estiverem afetados a tais destinos. Só podem sê-lo (sempre nos termos da lei) ao serem desafetados, passando à categoria dos dominiais. O fato de um bem estar na categoria de dominical não significa, entretanto, que só por isto seja alienável ao alvedrio da Administração, pois o Código Civil, no artigo 101, dispõe que: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.(MELLO, 2015, p. 940)

2.3.1.1. Da afetação e desafetação dos bens públicos

No que tange à inalienabilidade dos bens públicos de uso comum e de uso especial é importante ressaltar que essa característica não é absoluta, visto que poderá ser perdida por meio do instituto da desafetação, “ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública.” (PIETRO, 2018, p. 931).

Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2011, p. 242) a desafetação “é a alteração da destinação do bem” e “deve ser feita por lei ou por ato administrativo praticado na conformidade desta”.

Por outro lado, a alienabilidade dos bens públicos dominicais (artigo 101 do Código Civil de 2002) também não é absoluta, “porque podem perdê-la pelo instituto da afetação, que é ato ou fato pelo qual um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público” (GONÇALVES, 2011, p. 242).

Assim, torna-se significativa a ocorrência da modificação de finalidade. Na afetação o bem adquire uma destinação pública que anteriormente não possuía, enquanto na desafetação o bem, que anteriormente tinha uma destinação pública, deixa de tê-la, seja de forma temporária ou definitiva, ou seja, ocorre o fenômeno oposto.

2.3.2. Da imprescritibilidade

A Constituição Federal de 1988 prevê em seus artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

O Código Civil de 2002 também discorre nesse sentido em seu artigo 102: “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Da mesma forma, a Súmula n. 340 do Supremo Tribunal Federal dispõe que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 940) explica que “quer-se com esta expressão significar que os bens públicos – sejam de que categoria forem – não são suscetíveis de usucapião.”

Portanto, é possível constatar, mediante os dispositivos legais apresentados, a recusa da viabilidade da usucapião de bens públicos. Isso evidencia que uma considerável parcela da doutrina adere a essa perspectiva.

2.3.3. Da impenhorabilidade

Os bens públicos não podem ser penhorados, devido ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal de 1988, pois “de acordo com ele, há uma forma específica para satisfação de créditos contra o Poder Público inadimplente” (MELLO, 2015, p. 940).

Nesse sentido, Maria Helena Diniz (2012, p. 399) ensina que os bens públicos possuem o atributo da impenhorabilidade, porque são “inalienáveis, insuscetíveis de serem dados em garantia. A impenhorabilidade impede que o bem passe do patrimônio do devedor ao do credor, ou de outrem, por força da execução judicial (adjudicação ou arrematação)”.

Assim, de acordo com a autora mencionada, fica evidente que os bens públicos não estão sujeitos ao regime da penhora e, por essa razão, são caracterizados como impenhoráveis.

3. Da função social dos bens públicos

Tendo em vista os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, CRFB), o poder constituinte originário, por meio do artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da CRFB, consagrou no rol de direitos e garantias fundamentais a noção de direito de propriedade e de função social da propriedade.

Observa-se que um instituto não se confunde com o outro; neste sentido, José Afonso da Silva (2014, p. 284) explica: “A função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade”.

Nathalia Masson (2016, p. 255) leciona, ainda: “Entende-se, pois, que a função social é exigência constitucional que, se efetivada, culmina no reconhecimento de que o direito de propriedade estará resguardado na sua plenitude”.

Em síntese, a função social da propriedade é erigida constitucionalmente como um direito fundamental, cuja finalidade reside em harmonizar a tessitura social do ponto de vista coletivo, impondo limitações à propriedade individual e zelando pelo incremento do atendimento ao interesse público.

Dentro deste conceito, Júlio Cesar Sanchez (2022) aduz que o atual Código Civil de 2002 também deixa explícito que a propriedade deve atender à sua função social por meio do artigo 1.228, parágrafos primeiro a quinto, uma vez que coíbe o uso abusivo da propriedade e estabelece que ela deve ser utilizada para o bem comum.

A partir desse prisma, observa-se que o direito civil caracteriza a conduta do proprietário que não atende à função social de sua propriedade como antissocial e dá prevalência à posse funcionalizada, viabilizando, conseqüentemente, o reconhecimento da usucapião pelo terceiro possuidor (ROSINA, 2015).

Certo é, na esfera do direito privado, que o reconhecimento da usucapião é perfeitamente possível para o possuidor que funcionalizou sua posse, em conformidade com os ditames constitucionais.

Por outro lado, em sede de direito público, quanto à possibilidade de usucapir bens públicos devido ao não atendimento de sua função social pelo Poder Público, a

doutrina e a jurisprudência demonstram uma marcante oposição, fundamentada na simples justificativa da existência de uma proibição explícita tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional (ROSINA, 2015), que será mais bem estudada no próximo capítulo.

Apesar disso, percebe-se que os ditames constitucionais supramencionados não estabelecem parâmetros diversificados para a aplicação da função social sobre bens privados e públicos; e caso houvesse, seria inconcebível exigir que tão somente os bens privados ficassem atentos ao interesse social, eximindo os bens públicos de tal obrigação.

Com isso, é forçoso concluir que os bens públicos devem cumprir sua função social, mormente pela sua finalidade estrutural e intrínseca de atender ao interesse público.

4. Da usucapião de bens públicos

A usucapião, também conhecida como prescrição aquisitiva, constitui um meio de adquirir a propriedade e outros direitos reais por meio da posse prolongada da coisa, desde que determinadas condições sejam atendidas.

Em princípio, os bens públicos não podem ser adquiridos por meio do instituto da usucapião, conforme estabelecido nos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 102 do Código Civil de 2002. Essa restrição decorre da proteção especial concedida aos bens públicos.

Com base nesses dispositivos legais, as teses que visam reconhecer a prescrição aquisitiva em relação aos bens públicos têm sido rejeitadas pelos tribunais e por uma parte expressiva da doutrina.

Entretanto, apesar da proibição constitucional, há debates intensos na doutrina e na jurisprudência sobre se a impossibilidade de adquirir bens públicos por meio de usucapião é verdadeiramente absoluta, especialmente quando confrontada com o princípio da função social da propriedade.

A seguir, examinaremos alguns posicionamentos da doutrina e da jurisprudência nacionais, especialmente dos Tribunais Superiores e do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com o intuito de verificar o entendimento predominante acerca da viabilidade ou impossibilidade de usucapir bens públicos.

4.1. Posicionamento da Doutrina

No que diz respeito ao tema em análise, alguns autores sustentam a tese da impossibilidade de adquirir bens públicos por meio de usucapião. Entre esses, destacam-se Maria Helena Diniz, Celso Antônio Bandeira de Mello, José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles. A seguir, apresentam-se alguns posicionamentos nesse sentido:

Maria Helena Diniz, em sua obra “Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas”, explicita seu entendimento:

Há proprietários que não podem perder a propriedade por usucapião, como ocorre com as pessoas jurídicas de direito público, cujos bens são imprescritíveis.

(...)

Jamais poderão ser objeto de usucapião: (...) b) os bens públicos que estando fora do comércio são inalienáveis (STF, Súmula 340; RT, 803:226). 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 desde que houvesse posse tranquila dos bens de uso especial e

dominicais durante 40 anos, mantendo-se porém a imprescritibilidade dos bens de uso comum. Essa dúvida se dissipou com o Decreto n. 22.785, de 31 de maio de 1933, ora revogado pelo Decreto s/n. De 25-4- 1991, que no seu art. 2º afirmava que “os bens públicos, seja qual for sua natureza, não estão sujeitos à prescrição”, orientação essa reiterada em normas posteriores. (DINIZ, 2023, p. 170)

No mesmo sentido, Gustavo Tepedino, Carlos Edison e Pablo Renteria explanam:

Em princípio, são usucapíveis todas as coisas materiais e todos os direitos reais sobre coisas prescritíveis. Contudo, determinados bens não podem ser usucapidos por expressa determinação legal. Quando o Código Civil de 1916 foi promulgado, discutia-se se os bens públicos poderiam ser objeto de usucapião. Sustentava-se que, como os bens públicos patrimoniais estavam sujeitos à alienação, também poderiam ser adquiridos por usucapião, definida como forma de alienação prescrita em lei. Entretanto, os Decretos n. 19.924 de 27 de abril de 1931, n. 22.785 de 31 de maio de 1933 e o Dec.-Lei n. 9.760 de 5 de setembro de 1946 determinaram que os bens públicos não podiam ser usucapidos. Atualmente, tal restrição encontra-se prevista na Constituição Federal. Nenhum bem imóvel público estará sujeito à usucapião, conforme o § 3º do artigo 183 e o parágrafo único do artigo 191 da Lei Maior, que determinam: “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. O mesmo dispõe o artigo 102 do Código Civil.

A impossibilidade justifica-se em face do interesse social, “uma vez que os bens públicos, como patrimônio coletivo, não se devem achar expostos ao risco desta apropriação particular, tanto mais grave quanto maiores as dificuldades de fiscalização e país extremamente vasto dotado de regiões mal povoada”. Por outro lado, os bens das sociedades de economia mista e empresas públicas, devido à sua natureza de direito privado, são suscetíveis de serem adquiridos pela usucapião, desde que não afetados ao serviço público. (TEPEDINO; EDISON; RENTERIA, 2023, p. 122)

Carlos Roberto Gonçalves, em sua obra “Direito Civil Esquemático”, leciona:

Dispõe, ainda, o art. 102 do Código Civil que os “bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. Nesse mesmo sentido já proclamava anteriormente a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Encontra-se hoje totalmente superada a discussão que outrora se travou no País a respeito da possibilidade de bens públicos serem adquiridos por usucapião, mormente os dominicais, visto que a Constituição de 1988 veda expressamente, nos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, tal possibilidade, tanto no que concerne aos imóveis urbanos como aos rurais. (GONÇALVES, 2011, p. 243)

Nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, encontra-se o seguinte esclarecimento:

Com relação ao **usucapião**, depois de larga divergência doutrinária e jurisprudencial, o Decreto n o 22.785, de 31-5-33, veio expressamente proibi-lo, seguindo-se norma semelhante no Decreto-lei nº 710, de 17-9-38 e, depois, no Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-46 (este último concernente apenas aos bens imóveis da União). O STF, pela Súmula nº 340, consagrou o entendimento de que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. No entanto, tem havido exceções, como a prevista nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, que previam o chamado **usucapião pro labore**, cujo objetivo era assegurar o direito de propriedade àquele que cultivasse a terra com o

próprio trabalho e o de sua família; a Constituição de 1967 não mais contemplou essa modalidade de usucapião, porém valorizava ainda o trabalho produtivo do homem do campo, permitindo que lei federal estabelecesse as condições de **legitimação de posse e de preferência para aquisição**, até 100 ha, de terras públicas por aqueles que as tornassem produtivas com o seu trabalho e o de sua família (art. 164 da redação original, e art. 171, após a Emenda Constitucional nº 1, de 1969). As condições para essa legitimação estão contidas nos artigos 29 a 31 da Lei nº 6.383, de 7-12-76. A legitimação difere do usucapião porque, neste, a posse dá direito à aquisição, pura e simples, do imóvel pelo simples decurso do tempo; naquela, a posse dá direito de **preferência para aquisição** do imóvel pelo valor histórico, desde que comprovados os requisitos legais. (DI PIETRO, 2018, p. 927/928)

Na mesma linha de raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que:

Os *bens das autarquias* são considerados bens públicos e, por isto, protegidos na conformidade do regime próprio que se lhes aplica, do que decorre que (a) quando forem de uso comum ou de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem tal qualificação (Código Civil de 2002, art. 100), ao passo que os dominicais podem ser alienados observadas as exigências da lei (art. 101 do mesmo Código); (b) são todos eles insuscetíveis de usucapião (art. 200 do Decreto-lei 9.760, de 5.9.1946, e especificamente em relação a imóveis: arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal, e 102 do Código Civil de 2002); e (c) não podem ser objeto de direitos reais de garantia, pois não são excutíveis, conforme a seguir se esclarece. (...)

c) **Imprescritibilidade - quer-se com esta expressão significar que os bens públicos - sejam de que categoria forem - não são suscetíveis de usucapião.** É o que estabelecem os arts. 102 do Código Civil e 200 do Decreto-lei 9.760, de 5.9.1946, que regula o domínio público federal. Antes dele, já a tradição normativa, desde o Brasil-Colônia, repelia a usucapião de terras públicas, embora alguns insistissem em questionar este tópico. A primeira lei de terras do Brasil independente, Lei 601, de 18 .9 .1850, e seu Regulamento, n. 1.318/1854, impunham tal inteligência e os Decretos federais 19.924, de 27.4.1931, 22.785, de 31.5.1933, e 710, de 17.9.1938, também espancavam qualquer dúvida sobre isto. Hoje, a matéria está plenamente pacificada (Súmula 340 do STF).

Ademais, a Constituição vigente é expressa, em seus arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, ao dispor que "os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião". Assim, as normas sobre a usucapião *pro labore*, previstas no art. 191, caput, não podem ser invocadas *em relação a bens públicos*. No passado, podiam. É que os textos constitucionais anteriores que previam tal modalidade de usucapião não mencionavam a imprescritibilidade dos imóveis públicos. Era cabível, pois, entender que prevaleciam sobre a proteção que lhes era dada pela legislação ordinária. Hoje isto não é mais possível, ante a clareza do precitado parágrafo único do art. 191. (MELLO, 2015, pp. 171; 940-941, grifo da autora)

Nathalia Masson (2016, p. 259) também explica: “Frise-se, por último, que imóveis públicos (sejam urbanos ou rurais) **não** serão adquiridos por usucapião, conforme previsão dos artigos 183, § 3º e 191, parágrafo único, ambos da CF/88” (grifo da autora).

Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 352) afirma brevemente: “Por último, os bens públicos não são usucapíveis”.

José Afonso da Silva, ao dissertar sobre a usucapião pró-moradia, também discorre (2014, p. 831): “Veda-se, por outro lado, o usucapião, para tal fim, de imóveis públicos”. Quando aborda sobre a usucapião “pro labore”, explana da mesma maneira (2013, p. 836): “Anota-se, contudo, que não se verifica usucapião de imóveis públicos”.

Em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” Hely Lopes Meirelles brilhantemente discorre:

A imprescritibilidade dos bens públicos decorre como consequência lógica da sua *inalienabilidade* originária. E é fácil demonstrar a assertiva: se os bens públicos são originariamente inalienáveis, segue-se que ninguém os pode adquirir enquanto guardarem essa condição. Daí não ser possível a invocação de usucapião sobre eles. É princípio jurídico de aceitação universal que não há direito contra Direito, ou, por outras palavras, não se adquire direito em desconformidade com a lei vigente.

A despeito disso, por longo tempo lavrou fundo a divergência jurisprudencial, até que os Decretos federais 19.924, 22.785 e 710, respectivamente de 27.4.1931, 31.5.1933 e 17.9.1938, cortaram a dúvida, reiterando a imprescritibilidade dos bens públicos, “seja qual for a sua natureza” (art. 2º do Decreto 22.785). Hoje é remansosa a jurisprudência nesse sentido, quer do STF (Súmula 340), quer das Cortes estaduais. (MEIRELLES, 2017, p. 338)

Com isso, é possível compreender que a tese da impossibilidade de adquirir imóveis públicos, sejam urbanos ou rurais, fundamenta-se no interesse social, intrínseco à essência dos bens públicos, e na clareza da vedação constitucional acerca do assunto.

Por outro lado, há um posicionamento minoritário que defende a tese da possibilidade de se usucapir bens públicos. Entre eles está Júlio Cesar Sanchez, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, cujas defesas discorrem nos termos abaixo:

Nas palavras de Júlio Cesar Sanchez:

É possível usucapir bem público, pois existem várias classificações de bens públicos. Dessa forma, o bem público sem destinação social abandonado deverá ser objeto de possível usucapião em prol do possuidor que cumpra e prove todos os pressupostos do instituto e sua modalidade.

(...)

É de se defender a possibilidade de usucapião sobre os bens públicos, como instrumento hábil a fazê-los cumprir sua função social, uma vez que a intenção do legislador constituinte, ao tratar da imprescritibilidade, referiu-se aos bens materialmente públicos.

(...)

Com isso, queremos dizer que, se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo materialmente público, haveria óbice à usucapião. Essa 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. (SANCHEZ, 2022, p. 57, 65 e 67)

Da mesma maneira, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald defendem que:

Não é a personalidade jurídica do titular do bem que determinará a sua natureza, mas a afetação de suas finalidades a um serviço público. Vivencia-se uma época em que não se avalia o rótulo, mas a efetividade dos modelos jurídicos. Em outras palavras, se o bem pertencente à União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações de Direito Público, não guardar qualquer relação com a finalidade pública exercitada pela pessoa jurídica de direito público, haverá possibilidade de usucapião. (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 407)

Nota-se, assim, que os mencionados autores sustentam a ideia de que a natureza do bem não é determinada pela personalidade jurídica de seu titular, mas sim pela destinação de suas finalidades a um serviço público, especialmente quando o bem público desempenha uma função social.

Contudo, é perceptível que, apesar de existir uma corrente de autores que advoga pela sujeição dos bens públicos à usucapião, mesmo que restrita aos formalmente públicos, tal posicionamento é minoritário. A corrente majoritária não aceita a possibilidade de usucapião dos bens públicos, sejam eles formais ou materiais, e fundamenta-se na necessidade de preservar a harmonia, unidade e a força normativa e vinculante da Constituição Federal.

4.2. Posicionamento da Jurisprudência

Considerando essas observações, é relevante destacar que a jurisprudência predominante sustenta firmemente a posição de que a usucapião de bens públicos não é admissível. Inclusive, o assunto já fora sumulado pelo Tribunais Superiores:

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

Súmula n. 619, STJ: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.

Da mesma maneira, este é o entendimento que se depreende das ementas das decisões proferidas pelo Superior Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, como se evidencia a seguir:

EMENTA: Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão cuja ementa segue transcrita: Constitucional. **Ação de usucapião. Bem pertencente à União Federal. Bem público. Usucapião impossibilidade. Art. 200, do Decreto-Lei nº 9.760/46. Arts. 183, § 3º, e 191, da CF/88. Art. 500, do CC/1916. Súmula 340 do STF.** Apelação improvida (pág.118 do volume 2). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se violação ao art. 5º, XXXVI, da mesma Carta. A pretensão recursal não merece acolhida. O acórdão recorrido decidiu a questão com fundamento na análise do acervo fático-probatório constante nos autos. Assim, firmar entendimento diverso implicaria novo exame deste conjunto, circunstância que torna inviável o recurso nos termos da Súmula 279 do STF. No mesmo sentido, cito precedentes de ambas as Turmas desta Corte: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO 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 publico 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 propriedade da União, impossível a sua aquisição pela usucapião. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (AI 852.804-Agr/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma).** Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Usucapião. Bem público. O Tribunal de origem consignou

que os requisitos para aquisição do domínio foram reunidos antes da edição do Código Civil de 1916 e da posterior vedação constitucional. Conclusão insuscetível de reexame por força da Súmula 279. Necessidade de interpretação da legislação infraconstitucional. Impossibilidade na via extraordinária. Precedente. (...) (AI 606.103-AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma). Isso posto, nego seguimento ao recurso (CPC, art. 557, caput). Publique-se. (STF, 2014, *on-line*, grifo da autora)

EMENTA: DECISÃO: vistos, etc. Trata-se de recurso extraordinário, interposto com suporte na alínea a do inciso III do art. 102 da Constituição Republicana, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acórdão assim ementado (fls. 83): **USUCAPIÃO. TERRAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. DECISÃO CORRETA. RECURSO IMPROVIDO.** 1) Sendo as terras da TERRACAP Companhia Imobiliária de Brasília públicas, por força da Lei nº 5.861/72, que faz o Distrito Federal participar com 51% de seu capital, impossível serem elas adquiridas por Usucapião. 2) **Impossível se mostra o pedido de usucapião de terras públicas, por expressa proibição neste sentido contida nos parágrafos 3º e único, dos artigos 183 e 191 da Constituição Federal, o que leva à extinção do processo sem apreciação do mérito, com base no artigo 267, VI, do CPC.** 3) Recurso conhecido e improvido. 2. Pois bem, a parte recorrente alega ofensa ao art. 173, ao § 3º do art. 183 e ao parágrafo único do art. 191 da Magna Carta de 1988. 3. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opina pelo desprovimento do recurso. 4. Tenho que a insurgência não merece acolhida. Isso porque o art. 173 da Constituição Federal não foi apreciado pelo aresto impugnado. Tampouco foram opostos embargos declaratórios para suprir eventual omissão. Falta, portanto, o necessário prequestionamento, nos termos das Súmulas 282 e 356/STF. 5. **De mais a mais, o entendimento adotado pela instância julgante de origem afina com a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça, que me parece juridicamente correta, a qual reconhece a impossibilidade de usucapião de bem público. Leia-se, a propósito, a Súmula 340/STF: Desde a vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.** 6. Incide, por fim, a Súmula 279/STF. Ante o exposto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. (STF, 2011, *on-line*, grifo da autora)

EMENTA: AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 788.019 - RS (2015/0235236-0) RELATOR : MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA AGRAVANTE : SELMA MIRIAN DE FREITAS JOSLIN ADVOGADO : FRANÇOIS YOUSSEF DAOU E OUTRO(S) - PR039492 AGRAVADO : ABDON SOARES - ESPÓLIO AGRAVADO : MYLKA POLYSU SOARES - ESPÓLIO ADVOGADO : CELIO LUCAS MILANO - PR024580 AGRAVADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL DECISÃO Trata-se de agravo nos próprios autos (CPC/1973, art. 544) contra decisão que inadmitiu o recurso especial por aplicação da Súmula n. 7/STJ (e-STJ fls. 490/491). O acórdão do TRF da 4ª Região traz a seguinte ementa (e-STJ fl. 443): ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. VILA DOMITILA. BEM PÚBLICO. IMÓVEL PERTENCENTE AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. IMPOSSIBILIDADE. INDEFERIMENTO DA INICIAL. 1. **O entendimento desta Corte é firme no sentido da impossibilidade jurídica de aquisição por usucapião de bem público (art. 183, § 3º, da CF).** 2. **Reconhecido que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é o legítimo proprietário dos imóveis localizados na "Vila Domitila", em Curitiba/PR, não há como reconhecer o pedido de usucapião, sob pena de ofensa à Constituição Federal.** 3. Indeferimento da inicial mantido. No recurso especial (e-STJ fls.

453/457), fundamentado no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da CF, a recorrente apontou violação do art. 282 do CPC/1973, visto que estariam presentes os requisitos necessários ao reconhecimento da usucapião postulada sobre o imóvel em disputa, além de que o bem usucapiendo não seria público, sendo, dessa maneira, descabido extinguir a demanda sem resolução do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido. Não foram apresentadas contrarrazões (e-STJ fl. 473). No agravo (e-STJ fls. 499/505), afirma a presença de todos os requisitos de admissibilidade do especial. Não foi apresentada contraminuta (e-STJ fl. 517). É o relatório. Decido. O recurso especial e o agravo foram interpostos com fundamento no Código de Processo Civil de 1973, por isso devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista, com as interpretações dadas pela jurisprudência desta Corte (Enunciado Administrativo n. 2/STJ). Nas alegações do especial, a recorrente apontou violação do art. 282 do CPC/1973 para argumentar que estariam presentes as condições necessárias à declaração da usucapião postulada sobre o imóvel em disputa, além de que o bem usucapiendo não seria público, sendo, dessa maneira, descabido extinguir a demanda sem resolução do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido. Todavia, o dispositivo legal supramencionado não possui o alcance normativo pretendido pela recorrente, a fim de sustentar suas alegações, porque apenas prevê genericamente os requisitos da petição inicial. Dessa forma, a fundamentação recursal mostra-se deficiente e atrai, por analogia, a incidência da Súmula n. 284/STF. A esse respeito: AgInt no AgInt no AREsp n. 984.530/SP, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 21/9/2017, DJe 20/10/2017, e AgInt no REsp n. 1.505.441/SC, Relator Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/6/2017, DJe 2/8/2017. É de ver que o Tribunal de origem não debateu o conteúdo do art. 282 do CC/2002. Dessa forma, sem ter sido objeto de debate na decisão recorrida e ante a falta de aclaratórios, a matéria contida em tal dispositivo carece de prequestionamento e sofre, por conseguinte, o empecilho das Súmulas n. 282 e 356 do STF. Além disso, o Tribunal a quo, soberano na análise do processo cognitivo dos autos, não reconheceu a usucapião alegada pela recorrente sobre o imóvel litigioso, ante a natureza pública do bem. Confira-se (e-STJ fls. 440/442): **É cediço que os imóveis de propriedade pública, de titularidade da União, não podem ser passíveis de usucapião em razão das características do regime excepcional dos bens públicos, tais como a inalienabilidade, a imprescritibilidade e de estarem fora do comércio, as quais impedem que sobre eles ocorra prescrição aquisitiva. Nesse sentido, o art. 183, § 3º e o art. 191, parágrafo único, ambos da Constituição Federal de 1988, in verbis: [...]** De outro lado, constata-se que, em relação aos imóveis localizados na Vila Domitila, em Curitiba/PR, já houve decisão definitiva reconhecendo a propriedade do INSS sobre a área e, portanto, na medida em que públicos e pertencentes à União, a impossibilidade de virem a ser usucapidos. **A matéria está pacificada no âmbito deste Tribunal, conforme exemplificam os seguintes julgados: [...]** Desta forma, possuindo o imóvel a natureza de bem público, resta impossibilitada a pretensão da apelante de adquirir a área por usucapião, do que decorre a correção da decisão da magistrada monocrática. Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação. É o voto. Diante da propriedade pública do imóvel premissa insuscetível de revisão nesta sede especial, ante a incidência do óbice da Súmula n. 7/STJ, verifica-se que o entendimento da Justiça de origem se harmoniza com a jurisprudência do STJ, segundo o qual "a Súmula 340/STF orienta que, desde a vigência do Código Civil de 1916, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião" (REsp n. 1.090.847/RS, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 23/4/2013, DJe 10/5/2013). Em igual sentido: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. PONTAL DO PARANAPANEMA. ACÓRDÃO RECORRIDO. OMISSÃO. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO-

CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REGULARIDADE DA CITAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. NÃO-CONHECIMENTO. REGISTROS PÚBLICOS. PRESUNÇÃO RELATIVA. PROVA EMPRESTADA. CABIMENTO. DOCUMENTO FALSO. COMPROVAÇÃO DE POSSE. IMPOSSIBILIDADE. USUCAPIÃO COM BASE EM LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 340/STF. [...]. Não comprovada a posse, inviável o reconhecimento de usucapião, qualquer que seja o fundamento jurídico alegado (legislação federal ou estadual). **De qualquer forma, o STF, nos processos que sustentam a Súmula 340 daquela Corte ("Desde a vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião"), entendeu que inexistente usucapião de imóveis públicos decorrente de legislação estadual, ainda que se trate de terras devolutas pertencentes ao Estado (RE 4.369/SP, j. 21.9.1943).** Incabível, assim, a pretensão de usucapião extraordinário (e de desnecessidade de comprovação de justo título) com base no Decreto-Lei de SP 14.916/1945. 14. Recurso Especial de Wilson Rondó Júnior e outros não conhecido. Recurso Especial de Ponte Branca S/A e outro parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. Recursos Especiais de Antônio dos Santos Vardasca, Willian Branco Peres e outros conhecidos e não providos. (REsp n. 617.428/SP, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/8/2010, DJe 27/4/2011.) Estando o acórdão impugnado em sintonia com a jurisprudência assente neste Tribunal Superior, incide a Súmula n. 83/STJ, que se aplica como óbice tanto aos recursos interpostos com base na alínea "c" quanto àqueles fundamentados pela alínea "a" do permissivo constitucional. Ante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo. Publique-se e intimem-se. (STJ, 2019, *on-line*, grifo da autora)

Júlio Cesar Sanchez, em sua obra “Usucapião”, ao abordar sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da possibilidade de usucapião de bens públicos, apresentou o seguinte dado:

Das 20 (vinte) decisões encontradas neste Tribunal, todas foram no sentido contrário à possibilidade da usucapião, sob a justificativa da impossibilidade e inadmissibilidade devido à situação de mera detenção do imóvel e da vedação constitucional. (SANCHEZ, 2022, p. 64),

Em oposição à perspectiva adotada pelos Tribunais Superiores, há algumas decisões dos tribunais estaduais pouco comuns no país que sustentam a possibilidade de se admitir a usucapião de bens públicos.

Nesse contexto, menciona-se o seguinte acórdão da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, referente à Apelação Cível n.º 1.0194.10.011238-3/001/MG (SANCHEZ, 2022), cujo relator é o Desembargador Carlos Levenhagen, datado de 08/05/2014, conforme se segue:

EMENTA: APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. -"A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprindo a prescrição a falta de prova de título

preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição". (TJMG, 2014, *online*)

Apesar disso, conforme mencionado anteriormente, torna-se claro que a jurisprudência predominante não aceita a usucapião de bens públicos, incluindo os classificados como bens públicos dominicais.

5. Considerações finais

Diante do exposto, constata-se que a vedação da prescrição aquisitiva em relação aos bens públicos é abordada de maneira absoluta, sem exceções à regra normativa. Portanto, o que prevalece, como destacado, é a imprescritibilidade desses bens e, conseqüentemente, a impossibilidade de serem usucapidos.

Não obstante, embora os bens públicos devam atender ao interesse social, especialmente pela sua finalidade intrínseca de servir à coletividade, não se permite cogitar a desconsideração e desrespeito à vedação constitucional acerca do tema, assim como às disposições infraconstitucionais, súmulas, posicionamento expressivo da doutrina e entendimento reiterado da jurisprudência, tanto dos Tribunais Superiores quanto das Cortes estaduais.

Embora novas perspectivas estejam emergindo, muitas delas se baseiam em argumentos simplistas, inadequados para lidar com os desafios contemporâneos que visam à construção de uma sociedade mais equitativa.

Conceder a possibilidade de aquisição de bens públicos por particulares, fundamentada na posse prolongada, representaria um retrocesso social de magnitude expressiva, tendo em vista a vastidão territorial do país e a sobrecarga inerente à máquina administrativa. Tal permissão desencadearia impactos adversos, comprometendo não apenas a integridade do patrimônio público, mas também a eficácia das políticas de ordenamento territorial e gestão administrativa.

A extensão territorial do Brasil demanda uma gestão cuidadosa e estratégica dos recursos públicos, visando garantir o atendimento das necessidades da população em diversas regiões. Permitir a usucapião de bens públicos introduziria uma dinâmica prejudicial, podendo resultar na dispersão desordenada de propriedades, prejudicando o planejamento urbano e rural, além de comprometer a preservação de áreas de relevância ambiental.

Ademais, a sobrecarga da máquina administrativa já é uma realidade desafiadora. Acrescentar a complexidade e as disputas decorrentes da usucapião de bens públicos aumentaria a carga de trabalho dos órgãos responsáveis, retardando processos, prejudicando a eficiência e minando a capacidade de responder eficazmente às demandas sociais.

Portanto, a preservação da impossibilidade de usucapião de bens públicos é crucial para assegurar a estabilidade do ordenamento jurídico, a integridade do patrimônio estatal e a capacidade do Estado de gerenciar seus recursos de forma estratégica, promovendo o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 371 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2023.

[2018]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência**, Brasília, n. 752, p. 17-18, out. 2022. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/%3Facao%3Dpesquisarumaedicao%26livre%3D0752.cod>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 812.138/PE**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho418284/false>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 569.305/DF**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho228876/false>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1964]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRITO, M. D. P.; MARQUES, V. P. Usucapião de bens públicos dominicais. **Revista Vertentes do Direito**, Tocantins, v. 4, n. 1, p. 42–62, 2017. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2017.v4n1.p42-62>. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/2860>. Acesso em: 19 out. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180 p.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 37. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. vol. 4. 728 p.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. vol. 1. 625 p.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 8. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012. vol. 5. 989 p.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Esquemático**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 849 p.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 1300 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 155-172.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 1150 p.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001**. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=182EFE2B016B7E376BB8CD21BDA01937.juri_node2?numeroRegistro=1&

[:totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0194.10.011238-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www.google.com/search?q=https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conc_lusao/1semestre2015/pdf/JessicaFernandesRosina.pdf). Acesso em: 19 out. 2023.

PASOLD, C. L. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito, 2015. 232 p.

ROSINA, J. F. **A função social da propriedade e a possibilidade da usucapião de bem público**. 2015. 16 f. Artigo Científico – Pós-Graduação Lato Sensu, Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.google.com/search?q=https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conc_lusao/1semestre2015/pdf/JessicaFernandesRosina.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

SANCHEZ, J. C. **Usucapião**. 1. ed. Leme: Mizuno, 2022. 336 p.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 935 p.