

Questão Discursiva 00210

Natanael Silva ajuizou ação de manutenção de posse contra a União Federal, na qual sustenta que, há mais de vinte anos, detém a posse de determinado terreno, onde edificou casa e plantou um laranjal, do qual retira o seu sustento. Informa que, há um mês, foi intimado pelo órgão de fiscalização para desocupar a área no prazo de sessenta dias, ao argumento de que a terra pertenceria à União. Natanael, argumentando posse velha, invoca, na referida ação, o seu direito constitucional à moradia e ao trabalho, com base no artigo 6.º da Constituição Federal (CF). Sustenta, ainda, abuso de poder, ao argumento de ser o interesse da União no terreno apenas econômico, dada a valorização da área, que se tornou central, em face do crescimento da cidade. Alega, ainda, o autor ter direito de retenção do imóvel, até que sejam indenizadas as benfeitorias que ali construiu e requer que, na fase própria do processo, lhe seja reconhecido o direito à penhora do mesmo imóvel, como forma de garantir o pagamento da indenização pleiteada. Requer, também, a liminar para mantê-lo na posse e informa que, tão logo reúna testemunhas, ajuizará a competente ação de usucapião especial urbana, prevista no artigo 183 da CF.

Em contestação, a União informou que pretende firmar concessão de uso do terreno para a instalação de uma escola de aperfeiçoamento de agricultores.

Com base na situação hipotética apresentada, redija texto devidamente fundamentado, atendendo ao que se pede a seguir.

- Esclareça se há posse pelo particular em relação ao terreno e analise a adequação (ou inadequação) da ação de manutenção de posse, explicando se existe direito de retenção e indenização pelas benfeitorias.

- Explícite se seria possível penhorar o imóvel descrito para garantir o pagamento de eventual crédito contra a União.

- Informe a categoria do bem público sob análise, segundo a destinação, e descreva as características gerais desse tipo de bem.

- Esclareça se há possibilidade de usucapião do imóvel mencionado. [valor: 1,50 ponto]

- Conceitue permissão de uso e concessão de uso, estabelecendo as diferenças entre tais atos quanto à natureza jurídica, objeto, interesses envolvidos, necessidade, ou não, de prévia licitação; duração e possibilidade de indenização em caso de revogação, e analise a adequação da concessão de uso no caso concreto.

Resposta #001786

Por: **Marcelina do Carmo Sirufo Peixoto** 4 de Julho de 2016 às 16:11

Dispõe a Constituição Federal que não se adquire os imóveis públicos por usucapião. A posse é pressuposto da usucapião e, sendo assim, é incompatível sua aplicação aos imóveis públicos. Logo, aqueles que ocupam imóveis públicos são considerados apenas detentores e não possuidores do bem. Esse, inclusive, é o entendimento do E. STJ.

Decorrencia lógica, é que o manejo de ação de manutenção de posse pelo ocupante, no caso em análise, mostra-se inadequado, posto faltar-lhe o "status" de possuidor.

Nessa mesma esteira, embora o detentor tenha investido no terreno público e dali retirado seu sustento por longos anos, não se pode admitir, por absoluta falta de previsão no ordenamento jurídico, que o mesmo retenha o bem visando indenização pelas benfeitorias, pois, tais direitos também decorrem da posse, requisito que lhe falta.

Trata-se o imóvel público em comento, de um bem dominical, que se insere na categoria daqueles que não apresentam afetação peculiar, apenas fazendo parte do acervo patrimonial da União. Tal referido bem, por não ter finalidade específica, pode ser utilizado na captação de renda pelo Estado, através da aplicação de institutos de Direito Privado como alienação, locação, arrendamento, dentre outros.

A permissão de uso e a concessão de uso são formas utilizadas pelo Estado para delegação negocial dos serviços públicos.

A permissão de uso tem natureza jurídica de ato administrativo unilateral e precário e, a concessão de uso, de contrato administrativo. O objeto de ambas é a realização de serviço público por delegação do Estado, sendo que podem ser permissionários, pessoas físicas e jurídicas e, concessionários, pessoas jurídicas e consórcios de pessoas jurídicas. Ambas devem ser precedidas de licitação. A concessão de uso é celebrada por prazo determinado. A permissão, embora também seja realizada por prazo determinado, pode ter seu curso interrompido, dado o seu caráter precário. Pela mesma razão, a revogação de uma permissão não gera direito de indenização ao permissionário, salvo se o Poder concedente atuou com abuso de poder. No caso das concessões, apenas a encampação gera o direito indenizatório ao concessionário.

No caso da concessão, o Estado pode valer-se das concessões comuns, através das quais se delegam os serviços públicos (atividades estatais). Ainda, é possível a concessão de obra pública, onde o Estado delega a execução de uma obra ao concessionário, repassando-lhe os custos da mesma. A obra, contudo, se pagará com a exploração das atividades que nela serão implementadas futuramente, pelo próprio executor da obra, através de política tarifária. No caso em análise, essa foi a opção da União para exploração de seu terreno - concessão de uso para instalação de uma escola para agricultores.

Resposta #002325

Por: MDG 7 de Outubro de 2016 às 12:55

O Código Civil abarca as relações havidas no cotidiano da sociedade e dentre elas estão os direitos reais, os quais cuidam dos direitos de posse e propriedade dos bens. A fim de verificar os direitos atinentes aos envolvidos na tópica, cabe esclarecer alguns conceitos. Dispõe o art. 1196, CC que o possuidor será aquele que tem o exercício de fato de algum dos poderes inerentes à propriedade. Já o proprietário é aquele que tem o domínio do bem e também a faculdade de usar, gozar, dispor e reaver a coisa do poder de quem a possui injustamente. nos termos do art. 1228, CC. Já o detentor é aquele que não tem a posse e sequer a propriedade da coisa, de forma que apenas a conversa em nome de outrem. Tal instituto também é chamado de fâmulo da posse pela doutrina. Estabelecidas estas premissas já é possível verificar que Natanael nunca deteve a posse do bem imóvel, uma vez que este é bem público de propriedade da União e, portanto, este nunca fora passível de usucapião, eis que a legislação é expressa no sentido de que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião (art. 102, CC). Assim, Natanael, nestes vinte anos, era mero detentor do bem público da União, uma vez que não é possível haver posse de bem de domínio público, mas tão somente detenção - entendimento este inclusive já consolidado pela jurisprudência pátria. Observa-se inclusive que a ação manejada por Natanael é inadequada já que não é possível requerer ao Poder Judiciário a manutenção de uma posse que nunca se teve. Por conseguinte, não tendo havido posse do bem público, mas mera detenção, Natanael igualmente não tem direito à indenização ou retenção pelas benfeitorias realizadas no imóvel porquanto a legislação confere tais direitos apenas ao possuidor, nos termos do art. 1219 a 1222, CC. No que tange à possibilidade de penhora do imóvel tem-se que esta também não é cabível, pois os bens públicos - dentre outras características que lhe são peculiares como a imprescritibilidade, inoponibilidade, alienabilidade condicionada - são impenhoráveis. Saliente-se que os bens públicos podem ser classificados em três espécies: (i) bens de uso comum, os quais são os rios, mares, praças, ruas (art. 99, I, CC); (ii) bens de uso especial, que são os destinados à Administração Pública para que sejam utilizados a serviço do Poder Público, tais como prédios de órgão, entidades, dentre outros (art. 99, II, CC); (iii) bens dominicais, que são aqueles que não possuem destinação específica, sendo estes os únicos passíveis de alienação (art. 99, III, e art. 101, CC), sendo esta a espécie do bem objeto da demanda. Em relação à alegação da União em sede de contestação de que utilizará o bem para firmar concessão de uso para instalação de escola de aperfeiçoamento agrícola é perfeitamente possível, uma vez que o ente federado pode dispor do bem dominical da forma que reputar adequada, desde que obedecidos os requisitos legais. A concessão e a permissão de uso de bens públicos nada mais são do que a possibilidade conferida à Administração Pública de, por meio de negociação com particulares, conceder o uso de um bem público a um particular. Ambas são formas de outorga de uso de bem público com a diferença de que a concessão é mais solene e deve ser efetuada por meio de contrato administrativo, precedido de autorização legal e de licitação na modalidade de concorrência. Já a permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário da Administração Pública a fim de permitir o uso de bem público pelo particular para que este persiga interesse próprio. Por se tratar de ato unilateral e precário, poderá ser revogado a qualquer tempo e, em regra, não importa em indenização ao particular. Ao contrário, a concessão de uso, por se tratar de contrato administrativo, confere direitos ao outorgado de forma que a Administração não tem a discricionariedade de rescindir o contrato a seu bel prazer, sendo que, a depender do caso concreto, eventual rescisão do contrato pode gerar direito à indenização do particular.

Resposta #004071

Por: arthur dos santos brito 26 de Abril de 2018 às 15:05

Segundo entendimento doutrinário prevalente, a *posse* constitui um direito, ou, como aduz Orlando Gomes, a posse é um direito de natureza especial. De maneira que, sendo possuidor, tem a faculdade de fazer uso dos interditos possessórios com a finalidade de manter-se na posse ou para que esta lhe seja restituída. Porém, quando o bem envolvido é **bem público**, a realidade dos fatos é um tanto diversa (item 1).

Isso porque, **em se tratando de bem público, a ocupação deste por particular sem aquiescência (anuência) do Poder Público jamais se caracterizará como posse**, senão mera detenção. Dessa feita, considerando que Natanael não é possuidor mas mero detentor, certo é que **não detém legitimidade para propor ação de manutenção de posse**. Saliente-se, inclusive, ser pacífico o entendimento jurisprudencial nesse sentido, isto é, quando o bem público é ocupado irregularmente, não que falar em *posse*, mas mera *detenção*, o que a reboque inviabiliza o manejo dos interditos possessórios. De igual maneira, diante da ausência da posse de boa-fé, Natanael também **não tem direito à indenização em relação às benfeitorias alegadas**, bem como lhe carece a possibilidade de retenção do imóvel como forma de assegurar o pagamento de tais indenizações. Sendo mero detentor, é inviável a aplicação da legislação civilista quer em relação à indenização por benfeitorias, quer em relação à retenção do imóvel pelas benfeitorias realizadas (item 1).

Sendo bem público, está sujeito a regime jurídico de direito público, o que confere a eles certos atributos que não se verificam, em regra, em relação aos bens particulares. E um desses atributos (ou característica) é justamente a **impenhorabilidade** de bens públicos. A penhora consiste na medida judicial visando a constrição de bens do devedor com a finalidade de garantir o crédito que dele é cobrado. Dessa forma, eventuais execuções contra os entes público é feita pelo **Regime de Precatórios**, cuja única exceção restringe-se aos débitos de pequeno valor, liquidados através da **Requisição de Pequeno Valor - RPV** (item 2).

Assim sendo, atributos como *impenhorabilidade*, por exemplo, são inerentes a qualquer bem público, independentemente se consagrado ou desconsagrado. Isto é, quer seja bem público de uso comum ou especial, quer seja bem dominical, são todos impenhoráveis (item 2).

Quanto à destinação, o bem público é **dominical (dominial)**. Bens dominiais são bens pertencentes ao patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público interno; **podem ser utilizados pela Administração para obtenção de receitas, isto é, podem ser alienados, observada as regras legais**. Em complemento, dominiais são os bens aos quais se dá nenhuma consagração pública específica, portanto (item 3).

Assim, **mesmo que o bem público seja dominical não estará sujeito à usucapião**. Bens públicos, quer urbanos ou rurais, são insuscetíveis de usucapião (CF/88, arts. 183, § 3º, e 191). O decurso do tempo não resulta em apropriação por terceiros de bens públicos. Este é mais um dos atributo dos bens públicos, a saber, a **imprescritibilidade**, que resulta na impossibilidade de todo e qualquer bem público de ser adquirido por meio da usucapião (prescrição aquisitiva), mesmo se tratando de bens dominiais. A imprescritibilidade dos bens públicos também está prevista no art. 102 do diploma civilista. Em reforço, esse é, inclusive, o entendimento sumulado pelo STF (Súmula 340). Colhendo ensinamentos da doutrina de Odete Medauar, caso um particular venha ocupar durante longo período de tempo um bem público, mesmo que sem manifestação alguma da Administração Pública, tal fato não pode ser invocado para se reconhecer o domínio desse particular sobre o bem público, pois, **a imprescritibilidade visa à preservação dos bens públicos** (item 4).

Por fim, **permissão e concessão são formas de uso privativo de bem público**. Quanto à permissão de uso, este é ato unilateral, discricionário, precário e dependente de prévio procedimento licitatório (a quem entenda ser dispensável a licitação nesse caso), mediante o qual a Administração Pública, por tempo certo ou indeterminado, atendendo ao interesse público e privado, permite a utilização anormal ou privativa de um bem público pelo particular. A permissão pode ainda ser gratuita ou onerosa. **Ressalte-se que a permissão de uso é ato administrativo modificável e revogável, unilateralmente, a qualquer tempo pela Administração**. Está é a regra em se tratando de permissão de uso por tempo indeterminado, cuja precariedade inviabiliza o direito à indenização.

Quanto à **concessão de uso, diferentemente do que ocorre com a permissão, está é na verdade um contrato administrativo**, enquanto aquela é um ato administrativo. Na concessão de uso a Administração Pública transfere ao particular a utilização anormal ou privativa do bem público, na qual há, inclusive, investimentos financeiros consideráveis por parte do particular, por isso, caso a revogação da concessão lhe causar algum prejuízo, a Administração Pública caberá indenizar o particular pelos prejuízos experimentados. Quanto às características da concessão de uso, são as seguintes: a) contrato administrativo, b) há prazo determinado, c) é discricionária, d) não há precariedade, e) é precedida de procedimento licitatório (exceto os casos de dispensa e inexigibilidade), f) também pode ser gratuita ou onerosa (remunerada), g) por fim, segue as regras da lei 8.666/93, sendo possível a inserção das cláusulas exorbitantes. Na concessão de uso há predominância do interesse público (item 5).

Assim, considerando a hipótese da questão, verifica-se que a concessão de uso é a adequada, uma vez que o interesse público é o prevalente, que, no caso, é a instalação de uma escola de aperfeiçoamento de agricultores.