

POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE USUCAPIÃO EM BEM IMÓVEL PÚBLICO

Jadson Correia de Oliveira

Pós-Doutorando em Direito pelo Ius Gentium Coninbrigae – IGC/CDH, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito pela UNICAP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco – ESMAPE.

Jeimison Dennes Souza Silva

Advogado. Graduado em Direito pela Faculdade Sete de Setembro - FASETE

RESUMO

No Brasil 700 mil moradias a cada 1 milhão são irregulares e as políticas públicas de regularização são infrutíferas pelo motivo de muitas serem burocráticas ou muito onerosas fazendo com que o morador opte por manter-se irregular. Diante desse cenário o instituto da usucapião torna-se uma garantia mais eficaz, mas maior parte das terras ocupadas por essas moradias são devolutas ou bens dominicais, o que torna esse instituto ineficaz, visto que a Constituição da República de 1988 expressamente veda a sua aplicação. Mas, adotando a ideia de que os bens dominicais são bens de direito privado pertencentes à Administração Pública, logo sobre ela deve recair o princípio da função social da propriedade, assim devendo ela dá alguma destinação social aos seus bens. Buscando uma solução jurídica ao impasse – moradias irregulares versus vedação a usucapião de bem imóvel dominical - por meio de uma revisão de literatura de diplomas jurídicos e obras doutrinárias, bem como decisões judiciais, esse estudo aponta uma possível solução a esse conflito arguindo uma hierarquia axiológica da função social da propriedade em relação a vedação constitucional da usucapião de bem imóvel público dominical.

Palavras-chave: Usucapião. Bem dominical. Função social da propriedade.

POSSIBILITY OF CONVERSION FROM USUCAPTION TO PUBLIC PROPERTY

ABSTRACT

In Brazil, 700 thousand out of one million properties are irregular and public policies to regulate them and ineffective because of bureaucracy or high cost, making the owner remain irregular. In face of this scenario, the institution of usucaption becomes an efficient warranty, but most areas occupied by these homes are public property or result of devolution, which makes this institution become very ineffective, once that the 1988 Constitution of Republic expressively prohibits its application. But, considering the idea that public properties' rights belong to the Public Administration, it must bear the responsibility of enforcing the principle of the social role of the property, being it obligated to offer a social role to its goods. In order to find a legal resolution for this conflict – irregular properties versus the prohibition of usucaption in cases of public properties – by means of a literary revision of legal topics and doctrinal works, as well as legal decisions. This paper points to a possible

solution for this conflict, arguing about an axiological hierarchy of the social role of properties in relation to the constitutional prohibition of usucaption in cases of public properties.

Keywords: Usucaption. Public goods. Social function of properties.

1 INTRODUÇÃO

A temática do presente trabalho é sobre a possibilidade de ser usucapido um bem imóvel público dominical a partir do que se encontra no ordenamento jurídico do Brasil acerca da matéria. Se trata de uma pesquisa qualitativa, documental, indutiva de caráter descritivo e explicativo. A metodologia aplicada foi a revisão de literatura de textos legais, tais como a Constituição da República e o Código Civil, por exemplo; revisão de literatura de artigos científicos, decisões judiciais e doutrinas que abordam o tema estudado.

Esse estudo surgiu com base nos dados apontados por Sheila Holz e Tatiana Villela de Andrade Monteiro no trabalho intitulado “Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil” que foi apresentado no X Colóquio Internacional de Geocrítica no ano de 2008. Elas expuseram a crise imobiliária existente, informando que a cada 1 milhão de moradias existentes no Brasil, 700 mil encontram-se irregulares e mais de 6 milhões de famílias não possuem moradias.

Em 2016 os dados apontados pelas referidas autoras serviram de embasamento para a proposta de a emenda à Constituição número 292 do ano de, que tinha como objetivo alterar o parágrafo 3º do artigo 183 e o parágrafo único do artigo 191, que passaria a permitir a usucapião em imóveis dominicais.

A presente proposta funda-se na ideia de o instituto jurídico ora estudado é sólido quando aplicado a particulares, mas não possui eficácia para resolver a questão fundiária do Estado. A maior parte absoluta das ocupações e posses são em terras devolutas, estas, por serem bens públicos (dominicais), não suscetíveis à aquisição por usucapião.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, que redemocratizou o Estado e a posterior criação do Estatuto da Cidade, com vistas a promover a regularização fundiária, é perceptível que sua eficácia ainda é mínima.

É mais visível a aplicação das políticas urbanísticas, como saneamento básico, distribuição de energia elétrica, postos de saúde básica dentre outros, nas localidades próximas aos centros das cidades, o que gera uma valorização imobiliária. Devido a isso as famílias de menor poder aquisitivo acabam afastando-se dos grandes centros e destinando sua moradia a lugares de difícil acesso e/ou irregulares.

A tendência no decorrer dos anos é o aumento da população e a macrocefalia urbana, a oferta de novas áreas é (e será) limitada. Por serem inversamente proporcionais (a demanda por terras e a oferta de novos espaços) há, inevitavelmente, a ocupação de áreas descobertas que são, em sua maioria, bens privados da Administração, que, por não estarem afetados acabam sendo aproveitados, mesmo que de forma precária, as necessidades da população que não param de crescer.

O bem dominical é uma espécie do gênero bem público que possui sua regulamentação no Código Civil do artigo 98 ao 103. As outras duas espécies são: o bem de uso comum do povo e bem de uso especial. Será dominical quando o bem – que pertence à Administração Pública, direta ou indireta – não estiver destinado a nenhum serviço público (desafetado). A depender da destinação pública que venha a ter (afetação) o bem público poderá ser de uso comum – isto é de fruição de todos sem distinção, a exemplo dos rios, praças e lagos – ou de uso especial – é quando um bem é destinado à prestação de serviço da Administração Direta ou Indireta.

Esses bens são inalienáveis relativamente, impenhoráveis (ou não-oneráveis) e imprescritíveis. Em outros termos, respectivamente, não podem ser alienados, exceto quando há previsão legal; não estão sujeitos a penhora ou outro tipo de encargo; e não podem ser adquiridos por usucapião. Enquanto destinados à prestação de serviço público tais bens gozam destas três prerrogativas, visto que atendem à função social que lhe cabe, mas há controvérsia principalmente entre constitucionalistas, administrativistas e civilistas, quanto a extensão (ou supressão) da imprescritibilidade ao bem dominical, visto que sobre ele a Administração (direta e indireta) exerce atos de direito privado.

Alguns doutrinadores apresentam um entendimento literal da norma, especificamente o parágrafo 3º do artigo 183 da Constituição da República, onde veda expressamente à aquisição de um bem público imóvel por intermédio da usucapião. A outra corrente, minoria, apresenta, uma

interpretação axiológica do instituto da função social da propriedade a fim de ser possível concessão da usucapião a esses bens.

Ante o exposto é possível verificar um conflito de normas constitucionais, a saber: a função social (art.5º, XIII, CRFB/88) da propriedade *versus* a vedação da usucapião em bem público (art. 183, §3º, da CRFB/88).

Para a possível solução do conflito estabeleceu-se como objetivos específicos: a descrição do instituto da usucapião, explicação da função social da propriedade pública, identificar na revisão de literatura de doutrinas, artigos e decisões judiciais as interpretações usadas para que se conceda ou não da usucapião de bem imóvel público dominical.

Quando acatada, a função social da propriedade está a atender um fim do Estado brasileiro, que é garantir a promoção da justiça social, a redução da marginalização (reduzindo os níveis de desigualdade social e regional), o desenvolvimento nacional e, corolário disso tudo, promovendo a dignidade da pessoa humana. Nesse caso, a vedação da usucapião de um bem público vem a ser uma dificuldade na concretização desses objetivos, um retrocesso.

Ademais, serão expostos, notas elucidativas do instituto da usucapião, inicialmente, com escopo de expor seus pontos principais sem a necessidade de esgotá-lo, visto que este trabalho não propõe esclarecer as modalidades da usucapião e sim sua aplicação aos bens públicos; na sequência encontra-se uma explicação do que vem a ser a função social da propriedade pública; por fim, será discutido de um ponto de vista axiológico se será possível adquirir a usucapião e serão expostas decisões judiciais que reconheceram aplicação desse instituto apontado os requisitos que fundamentaram tais decisões.

2 NOTAS ACERCA DO INSTITUTO DA USUCAPIÃO

A usucapião consiste na aquisição da propriedade pelo seu uso prolongado no tempo. Seu fundamento está na função social da propriedade e na paz social.

O presente instituto consagra uma utilidade ao bem que irá refletir de modo satisfatório à sociedade, pelo fato de consagrar ao proprietário aparente – o posseiro – o domínio da terra, desta forma evitando incidentes que visem lesar a posse do bem e incertezas acerca do domínio da coisa.

A doutrina, em sua maioria, aceita a ideia de que a usucapião é uma forma originária de aquisição da propriedade¹⁴. Isso se dá em virtude de que a coisa usucapida foi abandonada pelo antigo proprietário; a continuidade da posse exercida pelo usucapiente no lapso temporal mínimo exigido, sem que haja moléstia à sua posse, permite aquisição do domínio sem a necessidade de transferência intermediada por um sujeito.

Os requisitos da usucapião são três, a saber: pessoais, reais e formais (posse e tempo). Eles devem ser comprovados por todos os meios disponíveis de prova¹⁵

Os requisitos pessoais estão ligados a capacidade do possuidor; é nesse requisito que se deve atentar as causas que impedem, suspendem ou interrompem a usucapião¹⁶. São exemplos de causas interruptivas, suspensivas e impeditivas: não se pode operar a usucapião em benefício de absolutamente incapaz em virtude da *affectio tenendi*; “não se verifica usucapião entre cônjuges, na constância do casamento, entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar etc.” (GONÇALVES 2012, p. 2018).

Os requisitos formais, são a posse e o tempo. O *animus domini* já está embutido na posse, formando a posse *ad usucapionem*, dessa maneira é visível que não é qualquer posse que condiciona à usucapião¹⁷.

¹⁴ Caio Mário da Silva Pereira diz: “considera-se originária a aquisição, quando o indivíduo, num dado momento, torna-se dono de uma coisa que jamais esteve sob o senhorio de outrem”. Assim, o autor crê que para que ocorra a usucapião é necessária a preexistência de um proprietário, sendo assim derivada a sua aquisição; outro argumento por ele levantado, para sustentar o seu posicionamento, é que quando reconhecida a prescrição aquisitiva não é eliminado por esse instituto os ônus reais anteriores à aquisição. PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017

¹⁵ Relativamente à prova testemunhal, em geral a mais convincente é a produzida com o depoimento de antigos moradores da localidade onde o imóvel encontra-se situado, especialmente pelos vizinhos que, no dia a dia, acompanham a movimentação que ocorre em seu redor. A prova documental se consubstancia, às vezes, em instrumento particular de compra e venda ou em recibos de pagamento, que não foram suficientes para a aquisição mediante registro público. NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense. p. 158. 2016.

¹⁶ O artigo 1.244 do Código Civil prescreve: “estende-se ao possuidor o disposto quanto ao devedor acerca das causas que obstem, suspendem ou interrompem a prescrição, as quais também se aplicam a usucapião”. As causas que impedem ou suspendem a prescrição aquisitiva encontram-se nos artigos 197 e 198 do mesmo diploma legal, não há aplicação do artigo 199, são motivações de ordem pessoal que dizem respeito apenas ao possuidor e ao proprietário. Estando o prazo suspenso, o mesmo volta a contar de onde ficou estanco no momento em que findar a causa suspensiva. Quanto as causas interruptivas, previstas no artigo 202 do diploma legal mencionado, são situações de ordem objetivas que têm por corolário a inutilização do tempo decorrido.

¹⁷ O justo título e a boa-fé são requisitos formais específicos, ou seja, estão presentes em certas modalidades de usucapião. Exemplificando: a usucapião ordinária, tipificada no artigo 1.242 do Código Civil, tem como requisito a boa-fé o justo título, já usucapião extraordinária, presente no artigo 1.238 do mesmo diploma legal, independe destes dois requisitos A sentença judicial, igualmente, não deve prosperar; com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) em seu artigo 1.071 que acrescentou o artigo 2016-A à Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) autorizando a usucapião extrajudicial, cartorária ou tabular. Dessa forma, não mais será somente pela via judicial a declaração de domínio. SOUSA JÚNIOR, José Lopes de. Usucapião especial urbana e a função social da propriedade. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 8, n. 2, p. 243-268, ago./dez. 2010.

Para que dá posse resulte na usucapião é necessário que está se postergue no tempo de maneira contínua – *continuatio possessionis*. O tempo varia conforme a modalidade da usucapião. “É um problema de política legislativa, que se resolve diferentemente nos diversos sistemas jurídicos, e até num mesmo sistema jurídico varia com o tempo” (PEREIRA, 2017, p. 140).

Os requisitos reais, estão ligados a coisa objeto da usucapião que deve ser apta, certa e determinada¹⁸. Não podem ser usucapidos bens que estão fora do comércio ou que estão gravados com cláusulas de inalienabilidade, por exemplo.

Os bens públicos de uso comum e os de uso especial, são absolutamente inalienáveis. O problema surge quanto aos dominicais, que são bens públicos que não estão prestando serviço público, logo não estariam cumprindo nenhuma função social. No próximo capítulo será abordada a funcionalidade social dos bens públicos e posteriormente uma discussão acerca da permissão da usucapião de bem público.

3 FUNÇÃO SOCIAL DO BEM PÚBLICO

O artigo 5º, XXIII da Constituição diz que a propriedade deverá atender sua função social. Daí surge à indagação do que seria função social e, se esta, se aplicaria somente a propriedade privada ou também se aplicaria à propriedade pública.

Muitos pensam que o princípio da função social está consolidado no artigo 5º, XXIII da Constituição, que trata da função social da propriedade. Esta ideia é errônea. A função social advém da ideia de que toda a norma tem uma estrutura – como ela é apresentada ao mundo – e uma função – para que serve –, isto é, a teleologia de um instituto jurídico é determinada pela sua função, a ideia de utilidade que ele tem para a coletividade.

Nesse sentido, ensina Farias e Rosenvald (2014, p. 265):

¹⁸ Se admite, em circunstâncias excepcionais, que a ação de usucapião, na qual a área a ser afetada por esse instituto, não é discriminada. A finalidade dessa ação objetiva tornar única ou precisa a área adquirida escrituralmente, conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 292356 SP 200/0132020-3: Usucapião. Autores com títulos de domínio. Dificuldade de unificação e reconstituição. 1. É cabível a ação de usucapião por titular de domínio que encontra dificuldade, em razão de circunstância ponderável, para unificar as transcrições ou precisar área adquirida escrituralmente. 2. Recurso especial conhecido e provido. (STJ - REsp: 292356 SP 2000/0132020-3, Relator: Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, Data de Julgamento: 27/08/2001, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 08/10/2001 p. 213 JBCC vol. 194 p. 385.

Portanto, ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia privada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social.

Assim, percebe-se que o princípio da função social encontra seu fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e não apenas no artigo 5º, XXIII da Constituição. O mesmo funciona como elemento norteador para todos os outros princípios de direito e normas jurídicas, buscando a finalidade do direito como um todo – a promoção da justiça e a paz social.

O fato dela está expresso serve apenas para informar que a propriedade no Estado Social, tem de atender aos interesses da coletividade, não possuindo o caráter absoluto empregado no Código Napoleônico que influenciou durante séculos a doutrina que versa sobre o tema.

O instituto da função social obteve mais força com o pensamento de Duguit (*apud* COROMINA; CARRIÇO, 2016) “que defendia que todo o indivíduo tem uma função a desempenhar na sociedade, de forma que todos os atos realizados contrários à esta função seriam socialmente reprimidos e, a contrário senso, os atos que obedecessem esta tarefa seriam socialmente protegidos e garantidos”.

O texto constitucional deixou expresso, como afirmado anteriormente, que a propriedade imóvel privada terá função social, mas não deixando de forma clara se o presente princípio se aplicaria a propriedade imobiliária pública.

Di Pietro (2006, p. 2), diz que a doutrina da função social da propriedade foi desenvolvida com vistas a acrescer o aspecto social a esse direito, impondo limites ao caráter absoluto que era difundido no Estado Liberal. Assim, resta claro que a propriedade privada tem que ter função social, mas a propriedade pública é função social por está condicionada ao atendimento de um fim público.

[...] porque a função social existe para que o Poder Público, em nome da coletividade e por ser dotado de posição de autoridade, promover políticas e se valer de instrumentos que impeçam o mero exercício egoístico e absoluto do direito individual subjetivo fundamental de usar, gozar, reivindicar e dispor da propriedade privada, justamente porque esta, também, deve servir para a promoção de uma vida digna, especialmente no que se refere aos componentes da moradia, lazer, circulação, saúde, educação e emprego. (HUMBERT, 2016)

Uma vez que os bens imóveis públicos servem para o atender ao interesse público, assim, realizando sua finalidade está cumprindo sua função social. Nesse sentido, Cavalcanti (2011), diz

que “o bem público cumpre sua função social na medida em que é utilizado para os fins a que se propõe”¹⁹.

Portanto a função social da propriedade pública, além de atentar ao critério de destinação dos bens públicos, deve, ainda, observar as determinações fundamentais no que tange às ordenações da cidade, sob pena de serem promovidas ações populares ou ações civis públicas com escopo de coagir o Poder público a cumprir com a função social dos seus bens. (COROMINAS; CARRIÇO, 2016)

Diante disso, resta claro que os bens públicos de uso comum do povo e específicos são função social em razão da afetação. A problemática surge no tocante aos bens dominicais, por não estarem afetados, isto é, não estão realizando atividades que buscam atender ao interesse público.

A esses bens é habitual dizer que sobre eles o Poder Público exerce atividade de um proprietário de um bem privado, a informação procede, mas deve ser feito a seguinte ressalva, por mais que integre o patrimônio disponível do Estado, sobre ele recai as prerrogativas inerentes aos bens de direito público.

Entretanto, por não estarem destinados ao interesse público a manutenção desses bens acaba gerando gastos excessivos, isto é, o Poder Público se remunera também para manter bens que estão sendo inservíveis, logo sem função social da propriedade. Nesse cenário é que vem se impor o princípio da função social da propriedade pública, que impõe ao Poder Público o dever de dar destinação pública a esses bens que não estão sendo usados.

Pelo exposto é possível vislumbrar que o princípio da função social da propriedade pública está implícito no texto constitucional e opera-se quando os bens públicos estão destinados ao atendimento do interesse público

¹⁹ No tocante a uso do bem imóvel público pelo particular, a este será permitido desde que preencha os requisitos necessários ao uso do bem, sendo ao fim publicado o ato permissivo. Diante disso, pode o particular utilizar a coisa pública para atingir o interesse público ou seu interesse, nesse caso sua utilização não poderá ser empecilho ao uso normal do bem, a função a que ele se destina. Conforme Cavalcanti (2011), “na hipótese do bem público ser usado pelo particular, sem o respectivo instrumento jurídico que o possibilite utilizar privativamente o bem, tal uso seria irregular”. CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. **A concessão de uso para fins de moradia como forma de concretizar a função social da propriedade pública**. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul./set. 2011. Disponível em: <encurtador.com.br/JLQRW>.

4 A POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO: ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

A eficiência é um dos princípios da atuação da Administração Pública para a satisfação do interesse público. Buscando garantir melhor qualidade na prestação de seu serviço ela faz uso de bens, estes estão sujeitos a um regime jurídico diferenciado dos bens particulares.

Seus bens, como toda atuação da Administração Pública, sujeitam-se ao regime jurídico administrativo que se baseia na supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

As espécies de bens públicos objeto desse estudo, são os imóveis que se classificam como uso comum do povo, uso especial e dominical. As principais características são: a inalienabilidade relativa, imprescritibilidade e não-onerosidade. A característica a ser abordada é a imprescritibilidade aplicada aos bens dominicais.

Deve ficar claro que os bens que estão destinados ao serviço público permanentemente, como rios e praças, por exemplo, que são uso comum do povo e aqueles destinados ao atendimento de um interesse público específico que é realizado por órgão ou autarquia, que são de uso especial, são absolutamente imprescritíveis.

O que se discute na doutrina é sobre a imprescritibilidade aplicada aos bens dominicais. A regra é que esses bens são alienáveis quando atendido os critérios previstos em lei.

Por ser uma forma de aquisição originária, a usucapião não se aplica a esses bens, em virtude de a coisa pública ser pública até que o ato jurídico que a constituiu – via de regra é a lei – a modifique, tendo assim um proprietário que retira a originalidade da aquisição. O texto constitucional expressamente veda a aquisição da propriedade do imóvel público por usucapião²⁰, o mesmo teor é repetido no Código Civil²¹.

²⁰ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[...]

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

²¹ Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

A posição adotada pelo Constituinte é criticada por parte da doutrina. Di Pietro (2014) entende a não permissão da usucapião de imóveis públicos desafetados, mas não deixa de tecer críticas acerca do tema:

A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, § 3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade.

Farias e Rosenvald (2012, p. 404), entendem que essa vedação é uma ofensa a função social da posse e ao princípio da proporcionalidade.

Detecta-se, ademais, em análise civil-constitucional que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente) da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade.

Os referidos autores, ainda sugerem uma reclassificação dos bens imóveis públicos, devendo ser divididos em bens formalmente públicos e bens materialmente públicos. Para eles os formalmente públicos seriam bens registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, mas não estariam ocupados e nem revestido de função pública, enquanto os materialmente públicos “seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social” (FARIAS; ROSENVALD, 2012, p. 404)

Ainda no presente posicionamento, os mesmos dizem que sendo formalmente público o bem poderá ser usucapido, pelo motivo de serem bens públicos apenas na forma da lei, não sendo destinados ao atendimento do interesse público. Quanto aos bens materialmente públicos, estes não podem ser usucapidos por atenderem aos anseios dos administrados²².

Assiste razão aos referidos autores, pelo motivo do Estado brasileiro ser um Estado Social, isto é, busca promover a isonomia entre seus administrados – trata de forma desigual os desiguais na medida de suas desigualdades e com reciprocidade aqueles que se encontra em mesmo patamar socioeconômico.

²² Entrementes, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação no caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo formal e materialmente público, 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. FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil, volume 5: reais**. 10. ed. rev. amp. atual. Salvador: Jupodivm, 2014. p. 404.

Coadunando como o pensamento acima exposto, os autores Celso Ribeiro Bastos e Ives Granda Martins (*apud*, COUTINHO, 2009, p. 7 -8) adotando uma interpretação finalística acerca do regime jurídico dos bens públicos, usando as terras devolutas como exemplificação. Dizem os referidos autores:

Os bens públicos são aqueles que pertencem ao domínio das pessoas jurídicas de direito público. No entanto, nem todos esses bens estão sujeitos a um regime também de direito público. Pertencem ao domínio público sem que, contudo, se sujeitem às regras jurídicas a que estão normalmente submetidos os bens públicos na plena acepção da palavra. Estes são públicos pela destinação e não somente pela titularidade. As terras devolutas constituem o maior contingente que compõe essa categoria de imóveis. Nada obstante serem públicas em razão da qualidade que detém a sua titularidade, não têm essa qualificação quando se leva em conta a destinação a que estão afetas. As terras devolutas não estão vinculadas ao atingimento de um fim público.

Por serem bens dominicais, as terras devolutas, a Administração Pública comporta-se em relação a elas como se particular fosse. Assim, seria razoável a sujeição desses imóveis à usucapião, não devendo prevalecer a premissa de que a natureza do bem ser pública é óbice à confirmação do princípio da função social da propriedade que consagra a usucapião. Por consequência, acaba refletindo na promoção da dignidade da pessoa humana e no direito fundamental à moradia, que são deveres do Poder Público, garantir e efetivar tais direitos²³.

Esse pensamento acabou adquirindo forma de Projeto de Emenda à Constituição no ano de 2016 (PEC 292), que sugeriu uma nova redação aos artigos 183 e 191 que “assegurar o direito de propriedade aos cidadãos que pacificamente ocupam terras devolutas. Essas terras não têm aproveitamento para o Poder Público, mas constituem a única opção de sobrevivência para o posseiro que as torna produtivas”. (BRASIL. 2016, p. 8)

Atualmente o Supremo Tribunal Federal admite a usucapião dessas terras por particular, no Agravo em Recurso Especial 679350 PI de 2012 o Ministro Relator Celso de Mello enfatiza que:

[...] não se pode desconhecer que a mera ausência de registro imobiliário não é suficiente, só por si, para configurar a existência de domínio público, mesmo porque tal circunstância não induz à presunção, ainda que “*juris tantum*”, de que as terras destituídas de inscrição no Registro de Imóveis sejam necessariamente devolutas [...]

²³ Essa só se explica pelo fato de o Texto Constitucional ter perfilhado a tese segundo a qual só são públicos os imóveis quando sujeitos a um regime de direito público. Portanto, é forçoso reconhecer que, nada obstante um imóvel ser público por compor o domínio de uma pessoa de direito público, ele pode ser dominical do ponto de vista da sua destinação ou utilização. Esses são usucapíveis. BASTOS; MARTINS; *apud* COUTINHO, Elder Luis dos Santos. **Da possibilidade de usucapião de bens formalmente públicos**. In Convibra 09. 2009.

Com isso, é visível que cumpre ao ente público²⁴ comprovar de que as terras devolutas são suas, em virtude da inexistência de previsão de que as terras não registradas são automaticamente públicas. “Em suma: não basta a mera alegação de ser devoluto o imóvel usucapiendo, pois se torna necessário que o Poder Público prove que tal bem se inclui em sua esfera de dominialidade” (ARE 679350 PI).

Ademais, a imprescritibilidade dos bens dominicais fere o princípio da eficiência, presente no artigo 37, *caput*, da Constituição. Conforme o referido dispositivo, a Administração é eficiente até que se prove o contrário. A prova da ineficiência da atividade da Administração é evidenciada nos bens imóveis dominicais, em razão de serem antieconômicos, ou seja, ao invés de estarem garantindo o interesse público e por corolário exercendo uma função econômica e social, estão gerando despesas ao Estado e impedindo o progresso dos direitos sociais constitucionalmente consagrados.

É pacífico nos tribunais superiores de que é impossível usucapir um imóvel público, prova disso que o Superior Tribunal Federal editou uma súmula²⁵ – não vinculante – de número 340 que traz em seu teor que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

A livre convicção motivada que os magistrados possuem não os obriga a decidir conforme o precedente ou súmula de efeitos não vinculantes, mesmo que seja de repetição obrigatória, em virtude disso, cabe ao julgador aplicar as regras de superação (*overruling* e *overriding*) ou confronto (*distinguishing*).

²⁴ Ente público, no caso em comento, deve ser entendido como a União e os Estados, por força dos artigos 20, II e 26, IV, todos da Constituição da República.

²⁵ Súmulas são normas genéricas criadas a partir do caso concreto, entendimentos fixos de uma Corte julgadora acerca de uma matéria de uma matéria decidida num mesmo sentido. Anterior a edição de uma súmula se fixa um precedente, que também é norma geral, que é criada a partir da fundamentação da decisão dos fatos sujeitos a apreciação, é o que Didier Jr e Braga chamam de “núcleo essencial” que será o norteador das decisões similares. Cumpre ressaltar que o precedente só é utilizado em decisões judiciais, em virtude de o Poder Judiciário solucionar casos concreto, por essa razão estão estritamente ligados a situação fática geradora e sendo usado apenas em casos idênticos. Eles possuem três efeitos que são, segundo LOURENÇO, persuasivo (efeito mínimo, ligado a convicção motivada dos órgãos julgadores), impeditivo (obsta a apreciação de certas matérias em virtude de um entendimento fixado, exemplo súmulas) e vinculativo (observância obrigatória, em virtude de alguns precedentes possuírem força cogente). DIDIER JR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael; BRAGA, Paula. **Curso de Direito Processual Civil**: vol. 2. Salvador: Juspodvm, 2013. p. 385. LOURENÇO, Haroldo. **Precedente Judicial como Fonte do Direito: algumas considerações sob a ótica do novo CPC**. In: Revista Temas Atuais de Processo Civil, v.01, n. 6, dez. 2011. Disponível em: <encurtador.com.br/lzFK8 >.

No *distinguishing* o intérprete julgador fará um confronto entre o precedente (jurisprudência ou súmula, vinculante ou não) arguido por uma das partes e na sua *ratio decidendi* e o caso concreto discutido, encontrando divergências deverá aplicar a norma – observando o disposto no artigo 8º do Código de Processo Civil²⁶ - que mais se adeque aos fatos desde que motivadamente.

O *overruling* “se assemelha a uma revogação total de uma lei pela outra” (LOURENÇO, 2011, p13). Isso quer dizer que se supera por completo o precedente, que pode ser revisto a qualquer momento, desde que haja a superveniência de novos argumentos, criando outro precedente. A consequência desse fenômeno é que as razões da decisão terão de ter uma carga valorativa maior²⁷.

O *overriding* a contrário do *overruling* limita o campo de abrangência do precedente, isto é a norma que antes era geral, em razão da superveniência de uma nova regra jurídica ou princípio, passa a ter um campo limitado, ocorrendo uma superação parcial do precedente.

Contrariando a súmula 340 do Superior Tribunal Federal, que é do ano de 1963, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, reconheceu a usucapião em imóvel urbano público desafetado adotando como fundamento da decisão a finalidade a que o bem público se propõe a efetivar e não a sua natureza.

AÇÃO DE USUCAPÃO. CONTESTAÇÃO PELO MUNICÍPIO. APONTAMENTO DE ÁREA UTILIZADA, EM TEMPOS ANTIGOS, COMO VIA DE TRÂNSITO, ATUALMENTE DESATIVADA. LOTEAMENTO CONSTITUÍDO SOBRE O LOCAL. AUSÊNCIA DE REGISTRO EM NOME DO MUNICÍPIO. FINALIDADE PÚBLICA NÃO COMPROVADA. DOMÍNIO PÚBLICO INEXISTENTE. POSSE 'AD USUCAPIONEM' FARTAMENTE DEMONSTRADA. Inexistindo comprovação efetiva de que a via de trânsito integrou o domínio público, não há cogitar da aplicação do artigo 183, § 3º, da Carta Maior. Loteamento registrado sobre a área antigamente ocupada pela via, sem qualquer oposição da municipalidade. Ausência de registro em nome da pessoa jurídica de direito público. Inexistência de prova acerca da antiga destinação pública. Âmbito local indicado pela prova. Posse vintenária e 'animus domini' inequívocos. Ação procedente. Primeiro apelo provido. Segundo apelo e reexame necessário prejudicados. (Apelação e Reexame Necessário nº 70.002.094.753, 2ª Câmara Especial Cível, Relator Des. Ícaro Carvalho de Bem Osório, julgado em 23/04/02).

²⁶ Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

²⁷ Consideramos que a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição poderá criar um novo norte para a política fundiária, no momento em que, dando nova redação aos artigos 183 e 191, assegurará o direito de propriedade aos cidadãos que pacificamente ocupam terras devolutas. Essas terras não têm aproveitamento para o Poder Público, mas constituem a única opção de sobrevivência para o posseiro que as torna produtivas. BRASIL, Constituição (1988). Projeto de emenda à Constituição nº 292, de 7 de dezembro de 2016. Altera os arts. 183 e 191 da Constituição Federal, para permitir a usucapião de bens dominicais, entre os quais se incluem as terras devolutas. p. 8. 2016.

A decisão tomou por base também a ausência de registro do imóvel em nome do município e desinteresse deste no bem. Como é possível constatar no inteiro teor da decisão que “está suficientemente claro nos autos que jamais demonstrou ela (a municipalidade) qualquer interesse na área, tanto é que construiu outra estrada, esta sim com o fim específico de dar acesso ao Santuário de Caravaggio” (TJ-RS, 2002).

Consta ainda no inteiro teor do acórdão que foram realizados diversos loteamentos ao redor do bem que obstruíam seu acesso e o Município jamais impugnou, “O fato é que a destinação e a finalidade públicas, com o uso intenso pela coletividade, ou então pelo evidente interesse municipal decorrente do emprego de verbas públicas na construção, não foram sequer abordados nos autos” (TJ-RS, 2002).

Assiste razão aos autores da demanda, pelo motivo de que na forma do artigo 333 e seus incisos, do Código de Processo Civil de 1973, legislação vigente a época da decisão²⁸, cabe ao autor demonstrar os fatos constitutivos de seu direito e a parte oposta demonstra os fatos impeditivos, modificativos e/ou extintivos da pretensão do autor. Não restou comprovado, como pode ser lido na ementa de citação o Município de Farroupilha – réu – era proprietário do bem.

E, merece registro, tal referência é muito própria quando se trata de bem que, se fosse público, seria dominial, portanto em regime de direito privado. É que a desativação da estrada retirou dela a destinação original, logo, a propriedade passaria a ser disputada como mera relação de direito privado, incumbindo às partes os ônus processuais em igualdade de condições. (TJ-RS, 2002).

Foi ser notado o total desinteresse da parte ré durante todo o processo, que assim veio fortalecer as provas exibidas pelo autor. O julgador superou parcialmente a súmula do Supremo Tribunal Federal fazendo uso do *overriding*, o entendimento foi firmado, em virtude do surgimento de nova regra jurídica, o artigo 333 do Código de Processo Civil de 1973, limitando o campo de atuação da súmula.

A decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul traz possíveis requisitos sendo o primeiro deles a desafetação do bem, ou seja, torná-lo dominial, em seguida demonstrar o abandono do ente público para com a coisa e por fim os requisitos normais pertinentes à usucapião.

²⁸ O artigo correspondente ao Código de Processo Civil de 2015 é o de número 373.

Outra decisão que admitiu a possibilidade de usucapião de imóvel público foi a Apelação número 1.0194.10.011238-3/001²⁹ no estado de Minas Gerais em 2014. O direito fora conhecido em primeira instância e confirmado na segunda instância.

Trata-se de uma Ação Reivindicatória promovida pelo, Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais (DER/MG) – autarquia estadual – em desfavor de alguns moradores do município de Antônio dias. Arguiu, o autor, ser proprietário do bem e que, anterior a ocupação, servia de acampamento para os seus servidores no período de construção da rodovia e que o fato dos moradores lá residirem constituía atos de mera tolerância.

Em sua defesa, a parte contrária, em pedido contraposto pediu que fosse declarada a usucapião das terras ocupadas – que correspondia a 26% do imóvel – que naquela terra viviam a mais de 30 anos.

O que acontece neste caso, é que os moradores (ex-funcionários do DER/MG), pouco a pouco foram edificando suas casas no local do acampamento. Com o tempo, as famílias foram crescendo, criando-se vínculo com a propriedade e desde então se passaram aproximadamente 30 anos. Hoje, uma pequena vila, dotada de infraestrutura como: asfalto, energia elétrica, mina e uma pequena igreja. Esta área ocupada pelos moradores, corresponde aproximadamente a 26% do imóvel. O restante encontra-se livre. (TJ-MG, 2014)

[...]

Importa salientar que, no caso concreto dos autos, a viabilidade de se declarar a prescrição aquisitiva se encontra ainda mais evidente, porque já existe uma lei em vigor autorizando expressamente o DER a doar os imóveis em comento ao Município de Antônio Dias, justamente para que este lhes dê uma destinação social, promovendo o assentamento das famílias que estão no local, conforme se verifica às fls. 264/266. (TJ-MG, 2014).

Ante ao exposto, verifica-se que o imóvel litigado não está em domínio público, pois como trata-se de bem dominical, sobre ele a entidade pública exerce atos de direito privado. Por serem imóveis destinados à doação para posterior atendimento à interesses sociais é ainda mais viável o

²⁹ 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, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição”. TJ-MG. APELAÇÃO CÍVEL. AC: 10194100112383001, Relator: Barros Levanhagen. DJ: 08/05/2014. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OYR5Nv>>. Acesso em: 14 set. 2018

reconhecimento da usucapião visto que este consagra dois direitos fundamentais direito à propriedade e também o direito à moradia.

5 SUSCITAÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS: FUNÇÃO SOCIAL *VERSUS* VEDAÇÃO À USUCAPÃO DE IMÓVEL PÚBLICO

Diante da grande quantidade de moradias irregulares³⁰ e da deficiência das políticas públicas que objetivam regularizá-las serem infrutíferas. Problematizar a vedação à usucapião de bem público dominical se torna cada vez mais relevante. Tal medida adotada pelo Constituinte torna difícil a efetivação do direito fundamental à propriedade. Esses bens por serem de direito privado devem cumprir a sua função social.

Apresentando uma possível solução ao problema e conflito de normas constitucionais suscitado: “função social da propriedade versus vedação à usucapião de bem imóvel público”; por possuírem esse status e serem originárias, não estão sujeitas a controle de constitucionalidade, em razão da presunção absoluta de constitucionalidade.

Por estarem no mesmo patamar hierárquico, não cabe aplicar o critério de especialidade ou especificidade. Sendo necessário recorrer a outros meios hermenêuticos para a solução do presente conflito aparente.

O que mais parece ser adequado a solução do atrito levantado é aplicação do princípio interpretativo da proporcionalidade ou razoabilidade, que tem como principal efeito proibição de excessos na aplicação da norma constitucional.

De início deve ser ponderado os bens que estão em choque utilizando uma interpretação axiológica. Função social da propriedade é uma norma princípio enquanto a vedação á usucapião é uma norma regra.

Os princípios servem para orientar o interprete ao esclarecimento aos problemas jurídicos suscitados, em especial aqueles que buscam seu fundamento na Constituição. Nos dizeres de

³⁰ Estes se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009. p. 36.

Celso Ribeiro Bastos (1997, p. 133) “é nos princípios que irá encontrar as diretrizes valorativas aplicáveis à interpretação constitucional”. Ainda fazendo uso de suas palavras, “o sustentáculo natural da interpretação constitucional decorre da referência impositiva que intérprete deve aos princípios” (1997, p. 99).

Eles e as regra são normas gerais, porém se dissociam no tocante a sua abrangência. As regras possuem uma “textura fechada” e os princípios “textura aberta”. Em outras palavras. As regras descrevem determinados fatos, ou seja, regulam uma matéria específica, por mais que possa atingir uma grande massa sua incidência será apenas naqueles que se encontram dentro de sua regulação. Os princípios são abertos, apresentando uma capacidade bastante expansiva. Eles “são mandamentos de otimização, podendo ser concretizados em diferentes graus, ditados pelas condições materiais e jurídicas extraídos do ordenamento jurídico”. (KIMURA, 2003).

Nas lições de Canotilho é possível é possível distinguir regras de princípios sobre diferentes aspectos.

Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitam ou proíbem) que é ou não cumprida [...]; a convivência de regras é antinómica; os princípios coexistem, as regras antinómicas excluem-se. Consequentemente, os princípios, ao constituírem exigências de otimização, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à “lógica do tudo ou nada”), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflituantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida de suas prescrições, nem mais nem menos (2003, p. 1161)

Axiologicamente, princípios são superiores a regras. Isto é, a carga valorativa que se encontra dentro de um princípio é maior que a de uma regra. Isto porque na interpretação há um balanceamento dos valores e interesses que estão sendo questionados devendo prosperar aquele que é mais constante – incidente – ao caso concreto.

Superada a avaliação valorativa, é necessário verificar os critérios de adequação e necessidade. Num país no qual maior parte das moradias são irregulares e maior parte das políticas urbanas são aplicadas apenas nos centros das cidades, que por corolário acarreta numa valorização dos imóveis dessa localidade e num êxodo daqueles que tem menor poder aquisitivo para áreas marginais e irregulares. Sendo mais adequado e necessário a promover a regularização fundiária dessas áreas. Reconhecendo, assim, a posse com *animus domini* desses moradores dando a eles o acesso a

propriedade dessas terras por meio da usucapião, resultando na efetivação da dignidade da pessoa humana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o cenário fático apresentado neste trabalho, onde aponta a crise imobiliária existente no Brasil e as propostas governamentais de regularizá-la acabam sendo insuficientes, um dos motivos é que elas geram custos excessivos aos moradores que optam por viver na marginalidade.

A usucapião dessas terras, em sua maioria pertencentes ao Poder Público, apresenta-se como instrumento mais eficaz, mas acaba sendo infrutífero diante da expressa vedação da aplicação desse instituto aos bens públicos.

Essa proibição é criticada por uma parcela minoritária da doutrina (Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald, Maria Sylvia Zanela Di Pietro e Ives Granda Martins e Celso Ribeiro Bastos). Tal corrente sustenta a ideia que a postura do Constituinte fere o princípio da função social da propriedade, já que as terras ocupadas, em sua maioria, são bens dominicais, não atendem a nenhum fim público e sobre eles a Administração age como se particular fosse.

A doutrina majoritária apoia a postura do Constituinte em vedar a usucapião de bens imóveis dominicais, pois adotam a aplicação literal do texto previsto na Constituição e como raciocínio de que a permissão seria sinônimo de disposição do interesse público.

A concessão de usucapião a bens imóveis públicos é questão de interesse público, sim. A partir do momento em que a irregularidade imobiliária é visivelmente maior que a regularidade e que os meios criados em sua maior parte restam infrutíferos e há um que pode facilitar esse mecanismo vê-se aí uma questão de interesse público.

Tal ideia deve prosperar, a permissão da usucapião viria a concretizar direitos fundamentais individuais e coletivos, objetivos e fundamentos da República, a saber: o direito fundamental à propriedade, erradicação da marginalização e desigualdades sociais, garantindo o desenvolvimento nacional e bem-estar de todos e garantindo acesso a uma vida mais digna. Normas, em seu sentido mais amplo, que a Administração deve observância.

Dentro desse mesmo cenário, mas com um olhar de outro viés científico, o econômico, o grande percentual de bens inservíveis – leia-se desafetados – à Administração Pública é uma demonstração clara de ineficiência, de ingerência. A economia é uma ciência que busca administrar recursos escassos, de modo a atingir o maior número de pessoas e evitar o desperdício, em outros termos, ela busca o equilíbrio entre grandezas inversamente proporcionais. Por gerir esses recursos (bens) que tendem a ficar cada vez mais escassos na natureza, não é razoável que aconteça desperdícios de quem quer que seja o responsável. O que vem a violar o princípio da função social (da propriedade).

Outra solução possível que ficaria a cabo da doutrina e as jurisprudências, fontes secundárias do direito, conceber a aplicação do instituto da usucapião ao imóvel público dominical, interpretando a regra da imprescritibilidade como uma presunção relativa (*iuris tantum*), permitindo assim a produção de provas em contrário.

Nessa função, deve ser ressaltada, principalmente, a atuação do Poder Judiciário a quem compete aplicar o sentido finalístico de uma norma a fim de atender o bem comum e os fins sociais a que se propõe. Criando precedentes e superando aqueles consolidados, mas aos novos deve ser dado efeitos prospectivos para que seja dado aos precedentes antigos uma segurança jurídica, pois este, em regra, podem ser revistos a qualquer tempo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, Disponível em: < encurtador.com.br/otL05 >, consultado em 29 de janeiro de 2017, às 14h51min.

_____. Constituição (1988). Projeto de emenda à Constituição nº 292, de 7 de dezembro de 2016. Altera os arts. 183 e 191 da Constituição Federal, para permitir a usucapião de bens dominicais, entre os quais se incluem as terras devolutas.

_____. Código Civil, Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível, em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>, consultado em 29 de janeiro de 2017, às 14h51min.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. A concessão de uso para fins de moradia como forma de concretizar a função social da propriedade pública. Biblioteca Digital **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul./set. 2011. Disponível em: <encurtador.com.br/JLQRW>. Acesso em: 04 de junho de 2017, às 08h42min.

COROMINAS, Vivian Valverde ; CARRICO, José Marques . A Evolução do Direito de Propriedade e a Função Social da Propriedade. **Revista de direito urbanístico, cidade e alteridade**. S.l. 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2NWB3Yk>>. Acesso em: 22 de set. 2018

COUTINHO, Elder Luis dos Santos. Da Possibilidade de Usucapião de Bens Formalmente Públicos. Disponível em: <encurtador.com.br/dhqt6>. Acesso em: 01 de out. de 2017.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 9, abr./jun. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 04 de junho de 2017.

DIDIER JR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael; BRAGA, Paula. **Curso de Direito Processual Civil: vol. 2**. Salvador: Juspodvm, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil, volume 5: reais**. 10. ed. rev. amp. atual. Salvador: Jupodivm, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HOLZ, Sheila e MONTE IRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em: 01 de out. de 2017.

HUMBERT, Georges. Função social x usucapião de imóvel público: uma questão de direito ou de hermenêutica?. Direito do Estado. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2y0IRNS>>. Acesso em: 30 de set. 2018.

KIMURA, Alexandre Issa. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. **Revista Jurídica "9 de Julho"**. São Paulo, n. 2, p. 159-181, 2003. Disponível em: < <https://bit.ly/2DF1CMN>>. Acesso em: 28 set. 2018.

LOURENÇO, Haroldo. Precedente Judicial como Fonte do Direito: algumas considerações sob a ótica do novo CPC. In: Revista Temas Atuais de Processo Civil, v.01, n. 6, dez. 2011. Disponível em: <encurtador.com.br/lzFK8 >. Acessado em: 28 de out. de 2017

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**.7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017

SOUSA JÚNIOR, José Lopes de. Usucapião especial urbana e a função social da propriedade. *Themis: Revista da ESMEC*, Fortaleza, v. 8, n. 2, p. 243-268, ago./dez. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39314>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

STF. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARE 679350, da 2ª turma do **Superior Tribunal Federal**, Brasília, DF, 12 jun. 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/yJ379>. Acesso em: 20 ago. 2017.

STJ. RECURSO ESPECIAL. REsp. 292356, da 3ª Turma do **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, DF, 08 out. 2001. Disponível em: <encurtador.com.br/brHIS>. Acesso em: 20 ago. 2017

TJ-MG. APELAÇÃO CÍVEL. AC: 10194100112383001, Relator: Barros Levanhagen. DJ: 08/05/2014. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2OYR5Nv>>. Acesso em: 14 set. 2018

TJ-RS. APELAÇÃO CÍVEL. AC.: 70002094753. Relator: Ícaro Carvalho de Bem Osorio. DJ: 20/04/2002. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. 2002,. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 01 out. 2017.