

Usucapião dos bens dominicais

Este trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de usucapião dos bens dominicais e analisar a garantia de imprescritibilidade desses bens.

Os bens dominicais são bens que pertencem aos entes públicos, porém não tem destinação específica.

O questionamento da possibilidade de usucapião de bens dominicais não é algo recente, porém foi divulgada uma notícia que foi permitido a usucapião de bens que pertenciam ao DER/MG.

Ao analisar essa decisão constatou que a usucapião somente foi possível porque os bem pretendidos pelos ex-servidores não estavam sob domínio público dessa forma possibilitando a usucapião¹.

Verificando-se que há precedentes jurisprudenciais que concederam a usucapião do domínio útil do bem público, como por exemplo no julgamento da Apelação Civil 109.723/PE, no qual panas o domínio útil do terreno da marinha, utilizado em razão de aforamento firmado pela União, poderá ser objeto de usucapião.

Considerando essas decisões é relevante questionar a função social da propriedade público, princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mas, principalmente, se a imprescritibilidade dos bens públicos é um conceito absoluto.

Devendo assim, evoluir a tese da impossibilidade de usucapião de bens dominicais, uma vez que, o Estado deveria cumprir todas as garantias e deveres previstos na Constituição Federal/88.

BENS PÚBLICOS

¹ 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. Apelação Cível Nº 1.0194.10.011238-3/001

A Administração Pública precisa dos bens para exercer suas atividades e consequentemente atender ao interesse público.

Desta forma, são considerados bens públicos todos aqueles bens, móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, que compõem a dominialidade pública do Estado, cuja titularidade é das Pessoas Jurídicas e Direito Público interno, à administração direta ou indireta.

Desde a Roma Antiga já existiam os bens que pertenciam aos entes públicos. Segundo a autora Odete Medauar² o ente público exercia algum domínio análogo aquele que os particulares exerciam sobre os bens particulares, o *res in pecúnia populi*. Na Idade Média os bens públicos eram todos os bens do domínio do príncipe. O conceito de inalienabilidade do bem é introduzido relativamente pelo *Decreto de Moulins*, diem 1566, editado por Carlos IX. No edito real de 1667 declarou que os bens da Coroa eram imprescritíveis.

Conceito de bens públicos

Os bens podem ser conceituados como coisas ou valores, de expressão econômica, que integram o patrimônio da pessoa. Tendo como características: inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e a não onerosidade.

Para Hely Lopes Meirelles o patrimônio público “é formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrada.”³ Sendo assim podemos compreender que os bens pertencentes ao Estado têm como objetivo de executar sua função em prol de toda a coletividade.

O Código Civil de 2002 conceitua no seu artigo 98⁴ os bens públicos ligando estes bens às pessoas jurídicas de direito público.

Desta forma, os bens públicos são todos aqueles que pertencem ao acervo patrimonial da Administração Pública.

² MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2012, p.268

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012, p.576

⁴ Art. 98 CC - 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. BRASIL. Lei nº 10.406 de 2002.

Classificação dos bens

Os bens públicos podem ser classificados conforme a sua titularidade (conforme a natureza da pessoa titular desse bem) ou de acordo com sua destinação.

O artigo 99 do Código Civil/02⁵ classifica os bens públicos conforme a sua destinação podendo ser classificados como: os bens de uso comum do povo, os bens de uso especiais e os bens dominicais.

Os bens públicos dominicais⁶ são os bens sem destinação pública específica. São os bens que o Estado é o titular e exerce sobre estes direitos semelhantes ao de uma pessoa particular sobre sua propriedade.

...são bens dominicais as terras sem destinação pública específica (entre elas, as terras devolutas), os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa. Esse é que constitui objeto de direito real ou pessoal das pessoas jurídicas de direito público.

O novo Código Civil apresentou inovação no que concerne aos bens dominicais. Dispõe o artigo 99, parágrafo único, que, não dispondo lei em contrário “consideram-se dominicais os bens pertinentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

A norma é de difícil compreensão o que significaria dar estrutura de direito privado a uma pessoa de direito público? A ideia da norma é, no mínimo estranha. Há duas hipóteses que teriam pertinência no caso: ou a pessoa de direito público se transforma em pessoa de direito privado, logicamente adotando a estrutura própria desse tipo de entidade, ou continua sendo de direito público, apenas adaptando em sua estrutura alguns aspectos próprios de pessoas de direito privado. Ao que parece, somente essa segunda hipótese se confirmaria no texto legal, mas fica difícil entender a razão do legislador. Se a intenção foi a de tornar mais flexível a disposição dos bens dessa entidade qualificando-os como dominicais, seria mais razoável que lei responsável pela introdução da nova estrutura de direito privado já distribuisse aos bens a referida qualificação, e isso porque o novo diploma já estabelece que os bens dominicais podem ser alienados, observados as exigências da lei(art. 101).⁷

⁵ Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. BRASIL. Lei nº 10.406 de 2002.

⁶ Os bens dominicais também são chamados de bens dominiais.

⁷ Carvalho Filho, José dos Santos; Manual de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p.1165

Hely Lopes de Meirelles entende que estes bens constituem patrimônio disponível da Administração Pública, não tendo uma destinação pública determinada, nem um fim administrativo específico.

Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce “poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direito Constitucional e Administrativo”, na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua.⁸

Segundo alguns autores, não haveria propriamente um direito de propriedade mas um poder de gestão,⁹ ou seja, a Administração Pública teria sobre este bem um poder de gestão determinando assim como o bem será utilizado e não sendo assim o proprietário em si do bem.

Os bens públicos de uso comum e de uso especial são inalienáveis desde que conservem a sua qualificação, conforme determina o artigo 100 do Código Civil/02¹⁰, ou seja, enquanto estes bens estiverem afetados não podem ser alienados. Os bens públicos somente podem ser alienados se forem desafetados pois nestes casos não estariam atendendo a coletividade.

São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.

(...)

A inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como mares, praias, rios navegáveis, os que sejam inalienáveis em decorrência da destinação legal e sejam suscetíveis a valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade, desde que percam a destinação pública, o que ocorre pela desafetação.(grifamos)¹¹

Cristiano Chaves de Faria em seu livro alude que “se vislumbra uma divisão dos bens públicos em *bens de domínio público do Estado* (aqui encartados os bens de uso comum e os bens de uso especial) e *bens de domínio privado do Estado* (dizendo respeito aos bens dominicais).¹²

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores..2012.p. 579

⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. Parte Geral. 1ºVolume.9ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva..2014.p.309.

¹⁰ Art. 100. 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. BRASIL. Lei nº 10.406 de 2002.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas,2012. p. 732

¹² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. DIREITO CIVIL.TEORIA GERAL.4º ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris,2006.p.335

Os bens dominicais são aqueles que pertencem ao patrimônio disponível do ente público e não existe uma destinação.

Bens dominiais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce "poderes de proprietário, segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo", na autorizada expressão de Clóvis Beviláqua.¹³

Os bens dominicais podem ser alienados desde que sejam atendidos requisitos conforme determina o artigo 101 do Código Civil/02¹⁴. Segundo o autor José dos Santos Carvalho Filho esta alienação deve ser entendida como alienabilidade condicionada ao interesse público justificado.

Os bens dominicais, não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de institutos de direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou do direito público (investidura, legitimação da posse e retrocessão...)¹⁵

A Administração Pública exerce sobre os bens dominicais, exerce poderes de proprietário, podendo assim usar, gozar e dispor. Em outras palavras, os bens dominicais não têm destinação pública pois não está sendo utilizado em prol da coletividade.

Os bens dominicais são do domínio privado do Estado. Se nenhuma lei houvesse estabelecido normas especiais sobre essa categoria de bens, seu regime jurídico seria o mesmo que decorre do Código Civil para os bens pertencentes aos particulares. Sendo alienáveis, estariam inteiramente no comércio jurídico de direito privado e poderiam ser objeto de usucapião e de direitos reais, como também ser objeto de penhora e de contratos como locação, comodato, permuta, arrendamento.¹⁶

O Estado está exercendo apenas um domínio privado sobre este bem tendo em vista o que versa o parágrafo único do art. 99 do Código Civil.¹⁷

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 415.

¹⁴ Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. BRASIL. Lei nº 10.406 de 2002.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 740

¹⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro. Parte Geral. Volume 1*. 9ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 310

¹⁷ **Art. 99.** São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

...são os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais como terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria ,à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal.¹⁸

Esclarece Di Pietro sobre a impossibilidade de usucapião de bens dominicais:

A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, que em zona urbana (artigo 183, inciso 3º), quer na área rural (artigo 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.¹⁹

Apesar desse entendimento favorável à usucapião do bem público, a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende assim como a doutrina majoritária que os bens públicos são imprescritíveis, ou seja, não podem ser adquiridos por usucapião, devido a determinação presente na Constituição Federal.

Desse modo, mesmo que o interessado tenha a posse de bem público pelo tempo necessário à aquisição do bem por usucapião, tal como estabelecido no direito privado, não nascerá para ele o direito de propriedade, porque a posse não terá idoneidade de converter-se em domínio pela impossibilidade jurídica do usucapião. A ocupação ilegítima em área do domínio público, ainda que por longo período, permite que o Estado formule a respectiva pretensão reintegratória, sendo incabível a alegação de omissão administrativa. Por outro lado, não são indenizáveis acessões e benfeitorias realizadas sem previa notificação ao Poder Público.²⁰

Ao contrário da doutrina majoritária Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves defendem a possibilidade de usucapião de bens dominicais tendo em vista que estes bens não são afetados, não possuindo destinação específica sendo permitido a utilização por particulares por meio de permissão, autorização ou concessão de uso.

Os autores defendem a ideia que a impossibilidade de usucapião de bens públicos é equivocada pois ofende o valor da função social da posse. Defendem que a usucapião do bem público dependeria de um caso concreto.

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

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

BRASIL. Lei nº 10.406 de 2002

¹⁸MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 914

¹⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 735

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos; Manual de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 1171

...se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo formal e materialmente público, haveria o óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de tratar a matéria, se lembrarmos que, enquanto o bem privado “tem” a função social, o bem público “é” função social.²¹

A Constituição Federal tornou todos os bens públicos imprescritíveis²², seja qual for a natureza do bem público ou a finalidade.

A garantia da imprescritibilidade dos bens públicos

Os bens públicos detêm a garantia da imprescritibilidade por pertencerem ao patrimônio do Estado. E por estarem em tese ligados com as funções essenciais do Estado e para atender os interesses da coletividade. A doutrina majoritária entende que o bem público cumpri a função social em si, ou seja, por pertencer ao ente público já cumpre a sua função social.

Os bens públicos são insuscetíveis de aquisição por meio de usucapião.

Essa proteção não pode ser um salvo conduto para as práticas que contrariem a Constituição Federal, uma vez que, nenhum direito é absoluto. Não foi retirado em nenhum momento a necessidade que o Estado atenda a função social.

Desta forma, não poderia o mesmo não dar qualquer função a um bem, ainda mais existindo milhares de pessoas sem o acesso à moradia digna.

Função Social dos bens públicos

A teoria de Leon Duguit é o ponto inicial do conceito jurídico de função social da propriedade, pois o mesmo entende que a propriedade não tem um caráter absoluto tendo assim o indivíduo que cumprir uma função na sociedade.

Ainda sob a ótica de Duguit, a propriedade se estabelece como uma instituição jurídica que se formou para atender a uma determinada necessidade econômica, e que havia evoluído, historicamente, acompanhando as próprias alterações econômicas. Uma

²¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. DIRIETO CIVIL.TEORIA GERAL.4º ed..Rio de Janeiro:Editora Lumen Juris,2006.p.404

²² "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
BRASIL.CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

vez que, essas se transformam em necessidades sociais, a propriedade também se transforma em função social, pelo que deixa de ser um direito subjetivo para se tornar propriedade-função.

Desta forma, o direito de propriedade deixou de ser absoluto para ser relativo.

A função social impõe limites positivos e negativos, limitadores e impulsionadores em atenção ao direito de propriedade- não ao interesse externo da administração, da sociedade ou de vizinhos-, haja vista que todas as normas que se identificam com aquele princípio estão no interior do direito subjetivo, modelando e conformando a propriedade, incentivando a sua adequada fruição, de modo a evitar que o exercício do domínio se revele ocioso ou especulativo. A função social consiste em uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns. Daí a razão de ser a propriedade comumente chamada de poder-dever ou direito-função.²³

Como alude Renan Lutufo no seu artigo “não basta a propriedade existir, não basta ter sido adquirido validamente, conforme o ordenamento, ela há que ser eficaz socialmente”²⁴

A propriedade desempenha uma função social quando está voltada à realização de um fim economicamente útil, produtivo, em benefício do proprietário e de terceiros, especialmente quando se dá a interação entre o trabalho e os meios econômicos.

A função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a esta relação externa que é o seu exercício. E por uso da propriedade é possível apreender o modo que são exercidos as faculdade ou poderes inerentes ao direito de propriedade.²⁵

Almeida Junior entende que a finalidade social da propriedade vem ganhando força e se sobrepõe às características tradicionais, ou seja, o caráter absoluto e o caráter ilimitado da propriedade estão cedendo espaço para a necessidade de se facilitar o acesso, a todos, ao domínio.

Contemporaneamente, agregar função social à propriedade não gera a negação ou exclusão das faculdades jurídicas do titular, apenas corrobora com a legitimidade do exercício do direito. Traduz-se em um trinômio de direito/poder/dever, permitindo que a propriedade produza efeitos externos ao círculo fechado de interesses privados beneficiando, direta ou indiretamente a

²³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. DIREITO CIVIL. Teoria Geral. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 316.

²⁴ TEMPEDINO, Gustavo (organizador). Direito civil contemporâneo. Novos problemas à luz da legalidade constitucional. Artigo de Renan Lutufo. “A função social da propriedade na jurisprudência brasileira” editora Atlas S.A. 2008. São Paulo. p. 350

²⁵ FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 17

A função social da propriedade serve para estabelecer limites ao poder do proprietário sobre o bem, deve o proprietário seguir simultaneamente os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal²⁶.

...o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário -ou a quem tem o poder de controle, na empresa-o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos- prestação de fazer, portanto, e não meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê de concreção do poder de polícia.²⁷

O não cumprimento da função social da propriedade privada possibilita o Estado executar uma expropriação como sanção, sendo assim uma excepcional possibilidade de intervenção do poder público na esfera na propriedade privada.

Surge questionamentos sobre a presunção de que todos os bens públicos cumprem a sua função social e desempenham atividades em prol da coletividade. Esse questionamento fica pujante quando se depara com os bens dominicais.

Conceito de usucapião

Usucapião é modo originário de aquisição de propriedade o ocorre pela posse do bem por certo lapso temporal, desde que obedeça aos requisitos previstos em lei .

A razão de ser do instituto da usucapião é a consolidação da propriedade, tornando jurídica uma simples situação fática e, conseqüentemente, garantindo a segurança e a estabilidade da propriedade e o cumprimento da sua função social.²⁸

Destaca-se que a usucapião é a forma mais complexa das formas de aquisição da propriedade tendo em vista tem como requisito o lapso temporal, o *animus domini* e a posse mansa e pacífica sendo ainda que dependo da forma de usucapião existe a

²⁶ **Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

BRASIL.CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

²⁷ GRAU, Eros. A ordem econômica na constituição de 1988.5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores.2006.p. 250.

²⁸ ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de. Usucapião de bens públicos: proteger o domínio do Estado ou concretizar o direito à moradia?. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Multifoco,2015 .p. 18

necessidade de justo título (que é o título que aparenta ser legítimo e desta forma tem a capacidade de inculcar no agente a certeza de ser proprietário desta forma tendo direito sobre um determinado bem) e da boa-fé objetiva, enquanto regra de conduta proba e correta.

De um lado, o reconhecimento da existência de sanções legítimas ao descumprimento da função social, pois seu desaproveitamento gera sequelas. É que “a ausência de concretização da função social, portanto, faz com que cesse a razão pela qual se garante e se reconhece o direito de propriedade”, nas palavras autorizadas de Pietro Perlingieri (**O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 948).²⁹

O objetivo principal do instituto de usucapião é permitir a destinação adequada aos bens.

Análise do Código Civil, a Constituição Federal/88 e o instituto de usucapião

O questionamento sobre a possibilidade de usucapião de bens públicos não é atual. Antes da vigência do Código Civil de 1916 existia a possibilidade de usucapir bens dominicais, e de uso especial, desde que o lapso temporal da posse ultrapasse 40 anos ou mais; era denominada usucapião quarentenária.

Esta usucapião quarentenária tinha como objeto os bens pertencentes ao Estado, porém com o Código Civil de 1916 alterou texto retirando esta possibilidade de usucapião. O Código de 1916 expressamente a usucapião dos bens públicos porém o Decreto 22.785 de 1933 estabeleceu que os bens públicos, seja qual for a sua natureza não estão sujeitos a usucapião

O STF editou a súmula nº 340 que estabelece que bens públicos não possam ser adquiridos por usucapião³⁰.

O projeto de Lei 634/1975, que originou o Código Civil de 2002, foi supervisionado pelo jurista Miguel Reale e tramitou no Congresso Nacional por 27 (vinte e sete) anos. Este projeto de Lei propunha em seu texto original a possibilidade de usucapião de bens públicos, desde que existisse uma disposição especial. Conforme estabelece o artigo 102 “Salvo por disposição especial de lei, os bens públicos não estão

²⁹ GOMES, Orlando. Direitos Reais. 21ª edição. Rio de Janeiro: Editora forense, 2012. p. 440.

³⁰ Súmula nº 340 STF - Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

sujeitos a usucapião” este texto ficou presente até a alteração dada pela Emenda 22 do Senado Federal (Parecer Final do Deputado Ricardo Fúza).

A justificativa dada pela emenda é que a Constituição Federal nos artigos 183 § 3º³¹ e 191, em §3º e parágrafo único³², respectivamente, determina que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” E não se refere a lei especial. Sendo assim, o Projeto de Lei não poderia conter esta ressalva.

Destaca-se na exposição de motivos do Código Civil/02 o instituto da propriedade privada está envolto da função social.

A atualização do Direito das Coisas não é assunto opcional, em termos de mera perfectibilidade teórica, mas sim imperativo de ordem social e econômica, que decorre do novo conceito constitucional de propriedade e da função que a esta se atribui na sociedade hodierna.

Por essa razão, o Anteprojeto, tanto sob o ponto de vista técnico, quanto pelo conteúdo de seus preceitos, inspira-se na **compreensão solidária dos valores individuais e coletivos, que, longe de se conflitarem, devem se completar e se dinamizar reciprocamente, correspondendo, assim, ao desenvolvimento da sociedade brasileira, bem como às exigências da Ciência Jurídica contemporânea.**

... Em complemento às considerações expendidas pelo ilustre professor EBERT VIANNA CHAMOUN, nas publicações anteriores, vou focalizar apenas alguns aspectos mais salientes da reforma:

a) Em primeiro lugar, a substancial alteração feita na enumeração taxativa dos direitos reais, entre eles se incluindo a superfície e o direito do promitente comprador do imóvel.

b) **O reconhecimento do direito de propriedade, que deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais** e de tal modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.(nossos grifos e sublinhados)³³

Apesar da Constituição Federal/88 estabelecer como princípio a função social existe a vedação da usucapião de bens dominicais. O que gera um grande conflito no texto

³¹ 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.
BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

³² Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.
BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

³³ Novo Código Civil. Exposição de motivos e Texto sancionado. SENADO FEDERAL.p. 49

pátrio, uma vez que, imputa ao particular obrigações que geram limitação ao seu pleno exercício, mas ao mesmo tempo vedo o Estado de ter que cumprir estas obrigações.

É imperioso que haja uma mudança no entendimento, no que tange essa vedação.

Supremacia do interesse público sobre o privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado estabelece quando houver conflitos de interesses entre o interesse público e o interesse privado prevalece o público tendo em vista que este atende a sociedade como um todo.

Este princípio tem como objetivo a efetivação de direitos e garantias fundamentais e desta forma satisfazer os interesses públicos, ou seja, sempre que houver conflito entre interesse público e o particular deve prevalecer o interesse público, que representa a coletividade.

A supremacia do interesse público orienta todo o regime jurídico administrativo. Em decorrência desse princípio, a Administração Pública goza de poderes e prerrogativas especiais com relação aos administrados, o que faz com que o poder público possa atuar diretamente em defesa do interesse coletivo, fazendo prevalecer a vontade geral sobre a vontade individual. Além disso, em razão desse princípio que o poder público tem a seu dispor as cláusulas exorbitantes e pode desapropriar bens particulares.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é considerado pelos doutrinadores como um “superprincípio” porém esta concepção do princípio da supremacia do interesse público visto como um “superprincípio” está cada vez mais sendo relativizado tendo em vista que este princípio muitas vezes é utilizado de maneira desvirtuada.

Interesse público como finalidade fundamental da atividade estatal e supremacia do interesse público sobre o particular não denotam o mesmo significado. O interesse público e os interesses privados não estão principalmente em conflito, como pressupõe uma relação de prevalência.³⁴

³⁴ Ávila. Humberto. Repensando o “Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular” Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. Número 11 – setembro/outubro/novembro 2007 – Salvador-Bahia – Brasil

Disponível: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>

Acesso em: 23/05/2016

Desta forma, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é limitado também pela proporcionalidade, ou seja, o ato praticado pelo administrador só será legítimo se o meio utilizado por ele for adequado para atender ao fim perseguido.

Destaca-se que a proteção dada aos bens públicos se deriva do princípio da supremacia do interesse público, ou seja, os bens públicos têm essa proteção pois se presume que estes bens atendam os interesses da coletividade.

Interesse público primário e secundário e o bem público

Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber em seu artigo concebem a ideia que a função social da propriedade independe do seu proprietário. A propriedade deve sempre estar em conformidade com o exercício dos interesses sociais bem como com os interesses da coletividade.

A pluralidade de manifestações do fenômeno proprietário não afasta, contudo a necessidade de conformação seu exercício aos interesses sociais relevantes. É evidente que a função social também varia de acordo com o estatuto proprietário em questão, mas o texto constitucional não deixa dúvidas de que tem toda propriedade tem, ou deve ter função social.³⁵

Destaca-se a Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade n. 2113 – Distrito Federal, que reconhece que :

“o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (art. 5º, XXIII, CF³⁶), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição Federal: o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade”.

O reconhecimento da maior instância jurisdicional em reconhecer o princípio da função social da propriedade eleva a preocupação da utilização consciente dos imóveis com o cumprimento de sua função social.

³⁵ SCHREIBER. Anderson; TEMPEDINO. Gustavo. A garantia da propriedade no direito brasileiro publicado na Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, n°6 –Junho de 2005

³⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Com isso podemos extrair a possibilidade que os bens públicos podem sofrer usucapião desde que o objetivo seja dar função social a esta propriedade, evitando assim que este bem público fique desocupado, sem nenhuma utilização.

O Estado, sendo pessoa jurídica, adquire também direitos patrimoniais. A abrangência desses direitos patrimoniais pode multiplicar-se e está condicionada à abrangência das funções do Estado em todos os domínios da atividade humana. Sendo titular de direitos patrimoniais, é, por extensão, também titular de dívidas patrimoniais. O conjunto de direitos e encargos configura um patrimônio cujo o titular é o Estado.³⁷

Ao dar função social a este bem público desafetado estaria a Administração Pública atendendo o interesse público primário, cumprindo a sua finalidade e principalmente atendendo os objetivos previstos na Constituição Federal/88.

O interesse público primário é quando a Administração Pública realiza políticas que tem como o objetivo alcançar o interesse social, ou seja, é a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social, para a sociedade.

Este interesse público primário está intimamente ligado aos objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal/88³⁸. Ao estabelecer como objetivos fundamentais da Constituição Federal a radicalização da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades a Administração Pública tem como objetivo o interesse social.

Ligados a esse princípio de supremacia do interesse público –também chamado do interesse público –também chamado de principio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:69), “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade –internos ao setor público –não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por imprópriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incube apenas curá-los- o que é também um dever –na estrita conformidade do que se dispuser a *intentio legis*.” Mas além diz que “**as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização.** Essa disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado(e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera em sua manifestação legislativa. Por isso a Administração ou a pessoa administrativa ,autárquica, têm caráter instrumental.

Precisamente não podemos dispor dos interesses públicos cuja a guarda lhe é atribuída por lei ,os poderes atribuídos à Administração tem o caráter de poder-

³⁷ DUGUIT,Léon. Fundamentos do Direito. 3ª Edição. São Paulo: Editora Martin Claret.2009.p.82

³⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
BRASIL. Constituição Federal de 1988.

dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão.(grifamos)³⁹

Em linhas gerais podemos conceituar que o interesse público primário é o interesse coletivo e abstratamente considerado pela Administração Pública devendo ser buscado no exercício da função administrativa. O interesse público secundário pode ser conceituado como a vontade do Estado como pessoa jurídica, que tem como objetivo atender as suas próprias conveniências.

Sendo ideal que estes dois interesses sejam compatíveis porém se existir divergência entre os mesmos deve prevalecer o interesse primário tendo em vista que o poder exercido pelo Estado emana da coletividade.

Entende-se assim que a Administração Pública tem o poder-dever de agir conforme os interesses da sociedade. Sendo assim o Estado não pode agir por desídia ou omissão com relação a estes bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização pela Administração Pública.

O argumento que baseia a proibição de usucapião dos bens públicos presente na Constituição Federal se fundamenta que o bem público não pode ser usucapido devido ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

O interesse público primário não pode ser relativizado, pois significa o interesse coletivo é mais importante que os interesses individuais, são a condição para a própria subsistência da coletividade. Se diferenciando assim do interesse público secundário que pode ser relativizado, pois está ligado aos interesses do Estado na sua esfera patrimonial.

Outrossim, a noção de interesse público, tal como a expusemos, impede que se incida no equívoco muito grave de supor que **o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, engano, este, que faz resvalar fácil e naturalmente para a concepção simplista e perigosa de identificá-lo com quaisquer interesses da entidade que representa o todo (isto é, o Estado e demais pessoas de Direito Público interno).**

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 67.

de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, ipso facto, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles. **(grifamos)**⁴⁰

Em outras palavras podemos conceituar o interesse público primário como aquele interesse que pertence a sociedade como um todo e o interesse público secundário, como o interesse público do Estado como pessoa jurídica. Desta maneira condiciona-se o interesse público secundário do Estado ao interesse público primário tendo em vista que o último tem como objetivo atender os interesses da coletividade. Com isso este interesse público secundário somente pode ser protegido de forma válida se não contrariar o interesse primário.

O autor exemplifica anotando que, enquanto mera subjetivação de interesse à moda, de qualquer sujeito, o Estado poderia ter interesse em tributar desmensuradamente os administrados, que assim enriqueceria o Erário, conquanto empobrecesse a sociedade, que sob igual ótica, poderia ter interesse em pagar valores ínfimos aos seus servidores, reduzindo-os ao nível de mera subsistência, com o quê refrearia ao extremo seus dispêndios na matéria; sem embargo, tais interesses não são interesses públicos, pois estes, que lhe assiste prover, são os de favorecer o bem-estar da Sociedade e de retribuir condignamente os que lhe prestam serviços.⁴¹

Desta forma o interesse público primário coincide com a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social. Pode ser compreendido como o próprio interesse social, o interesse da coletividade como um todo.

O interesse público tem como finalidade promover a efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal/88, ou seja, o interesse do Estado como ente não deve prevalecer perante a necessidade da coletividade como um todo.

Como alude Alexandre Mazza:

Os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são afetados à proteção dos interesses da coletividade, vale dizer, do interesse público

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1ª Edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. P. 65 e 66

⁴¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1ª Edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. P. 66

primário. Pelo contrário, os bens dominicais estão vinculados ao interesse patrimonial do Estado, que é o interesse público secundário.⁴²

O interesse público secundário decorre do fato de que o Estado também é uma pessoa jurídica que pode ter interesses próprios, particulares. Esses interesses existem e devem conviver no contexto dos demais interesses individuais. De regra, o interesse secundário tem cunho patrimonial.

Não se pode compreender a possibilidade de afastar o princípio da função social dos bens pertencentes ao Estado pois estes bens têm como finalidade atender os interesses públicos.

Afirma Almeida Júnior que os bens públicos, independentemente da espécie ou categoria e seja qual for a classificação adotada, também estão sujeitos ao cumprimento de uma função social.

Questiona o autor como o direito à moradia ser reconhecido e garantido num país e, ao mesmo tempo, proibir que bens públicos sejam objeto de usucapião, instituto através do qual se poderia efetivar aquele direito?

Conclusão

O Estado ao proibir a usucapião de bens públicos estabelece barreiras para o desenvolvimento pleno da sociedade aumentando as desigualdades já existentes e conseqüentemente não conseguindo dar eficácia aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal/88.

O Estado deveria ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento do indivíduo e não a acumulação de bens não afetados, que servem apenas para constituir patrimônio do Estado.

Almeida Junior entende que a proibição de se usucapir bem público pode implicar na impossibilidade de se concretizar o direito à moradia, momento em que ter-se-á, de um lado, um mero interesse patrimonial decorrente do direito de propriedade de um Estado que não está fazendo com que seu bem cumpra uma função social e, do outro lado, a dignidade do ser humano e seu direito à uma existência digna.

⁴² MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2012. p. 542

Sendo assim só seria possível a proteção dos bens dominicais tal como foi instituído pela Constituição se estes comprovarem a sua afetação, ou seja, que este bem cumpra a sua função social bem como o interesse público primário.

A Constituição Federal de 1988 vista como todos como uma Constituição social tendo reflexos em todas as esferas do direito. Constata-se o reflexo dos princípios previstos na constituição Federal no direito Civil no que tange o direito de propriedade pois este é orientado pelos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social. Questiona-se assim a incidência destes princípios no Direito Administrativo principalmente nos bens dominicais.

A Constituição Federal/88 condicionou a propriedade a função social desta forma não pode dissociar ambos devido apenas a titularidade da propriedade.

Desta forma os bens dominicais são apenas formalmente públicos. Não conseguindo suprir a finalidade essencial que é atender os interesses públicos, uma vez que, não contém qualquer destinação.

Não tendo coerência o Estado não perder um bem que esta desafetado sem qualquer destinação, pela sua própria inércia. A supremacia da supremacia do interesse público sobre o particular deverá atender sua finalidade que é atender o interesse público devendo ser ponderado sempre que necessário para efetivar a sua finalidade.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 19ª ed. São Paulo: Método, 2011

ALMEIDA JÚNIOR, Fernando Frederico de. Usucapião de bens públicos: proteger o domínio do Estado ou concretizar o direito à moradia? – Rio de Janeiro : Multifoco, 2015

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular” .Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. Número 11 – setembro/outubro/novembro 2007 – Salvador- Bahia – Brasil

Disponível: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-HUMBERTO%20AVILA.pdf>

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013

BRASIL. Constituição da República de 1934

BRASIL. Constituição da República de 1967

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Código Civil. Lei 10.406 de 2002.

BRASIL. Estatuto da Terra.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 2009

BRASIL. Lei nº 13.105 de 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais. 1ª Edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015

CANOTILHO, J.J. Gomes ; MENDES, Gilmar F. ; SARLET, Ingo W. ; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à constituição do Brasil. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS de 1948

Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. DIREITO CIVIL. TEORIA GERAL. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito. 3ª Edição. São Paulo: Editora Martin Claret. 2009

FERREIRA DA ROCHA, Sílvio Luís. Função social da propriedade pública. São Paulo: Malheiros Editores. 2005

FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO DIREITO CONTEMPORÂNEO: uma contribuição à crítica da raiz dogmática do neopositivismo constitucionalista.

Disponível: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Conselheiros/Luiz-Edson-Fachin.pdf>

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. Parte Geral. Volume 1. 9ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva 2014

GOMES, Orlando. Direitos Reais. 21ª edição. Rio de Janeiro: Editora forense, 2012.

GRAU, Eros. A ordem econômica na constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores. 5ª Edição. 2006

HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2ª Edição. Editora Saraiva: São Paulo. 2012.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 16ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 29ª Edição. São Paulo: Editora Atlas. 2013.

NETO, EUGÊNIO FACCHINI. Code civil francês. Gênese e difusão de um modelo. Revista de informação legislativa. Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013

Disponível

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496956/000983388.pdf?sequence=1>
Acesso: 19/05/2016

OLIVEIRA, Carla Fernandes. Usucapião Administrativa. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro. 2015

REALE. Miguel. ESPÍRITO DA NOVA LEI CIVIL. Publicado em 4/01/03

Disponível: <http://www.miguelreale.com.br/>

RIZZARDO, Arnaldo. Direito das Coisas. 5ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2011.

RODRIGUES, Wayne Vinicius Di Francisco. Desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2353, 10 dez. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13992>>. Acesso em: 28 mar. 2015

SCHREIBER. Anderson; TEMPEDINO. Gustavo .A garantia da propriedade no direito brasileiro publicado na Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº6 –Junho de 2005

SENADO FEDERAL.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. Revista de Direito do Estado, v. 4, pp. 23-51, 2006, Disponível em: <http://teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2016

TEMPEDINO. Gustavo (organizador). Direito civil contemporâneo. Novos problemas à luz da legalidade constitucional. Artigo de Renan Lutufo. "A função social da propriedade na jurisprudência brasileira" editora Atlas S.A. 2008. São Paulo.

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Renovar, 2009