

Análise histórico-comparativa do Código Civil de 1916 e do Código Civil de 2002 acerca da usucapião de bens públicos

Historical-comparative analysis of the Civil Code of 1916 and the Civil Code of 2002 about usucaption of public goods

Maria Fernanda Alves Beltrão*

Analice Cabral Costa Andrade**

Artigo recebido em 10/07/2021 e aprovado em 28/09/2021.

Resumo

O presente artigo objetiva analisar o instituto da usucapião de bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro desde a sua concepção, verificando principalmente o Código Civil de 1916 e o Código Civil de 2002, proporcionando ainda o debate atual e relevante acerca da temática, uma vez que o Estado possui grande percentual das propriedades existentes no território nacional, analisando ainda a possibilidade da incidência de serem usucapidos os bens públicos. Para que o objeto supracitado seja alcançado, legislação e doutrina a respeito do assunto foram consultadas. Portanto, a metodologia empregada neste estudo é predominantemente dedutiva, partindo de premissas gerais discutidas com o propósito de formular conclusões deontológicas, sendo uma pesquisa eminentemente bibliográfica e qualitativa de acordo com o cunho teórico da discussão, estando inclusos livros e artigos de autores brasileiros. Ao fim da argumentação é observada a necessidade da permissão da usucapião de bens públicos na atualidade brasileira, necessidade essa essencial desde os primórdios do instituto.

Palavras-chaves: Lei de Introdução ao Código Civil; Código Civil; bem público; usucapião.

Abstract

This article aims to analyze the institute of usucaption of public property in the Brazilian legal system since its conception, checking mainly the Civil Code of 1916 and the Civil Code of 2002, also providing the current and relevant debate about the topic, since the State owns a large percentage of the existing properties in the national territory, analyzing still the possibility of the incidence of being usucapped public property. To achieve this end, the legislation and the doctrine that deal with the subject were used, and the methodology used in this study is predominantly deductive, starting from general premises discussed in order to formulate deontic conclusions, being an eminently bibliographic or qualitative research according to the theoretical nature of the discussion, including books and articles by Brazilian authors and legislation. At the end of the argumentation it is observed the need for the permission of usucapiao of public property in the Brazilian actuality, a need that has been essential since the beginning of the institute.

Keywords: law of introduction to the Civil Code; Civil Code; public good; usucapion.

1 Introdução

O instituto da usucapião surgiu primeiro no direito romano, elaborado durante a vigência da República Romana, com a Lei das XII Tábuas. O conceito da usucapião apresentado pelos romanos é o que mais se aproxima do que hoje se observa no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei das XII Tábuas previa a possibilidade de o proprietário não exercer diretamente a posse de algum bem. Após esse marco histórico, a legislação evoluiu trazendo novos

* Graduanda em bacharelado de direito pelo Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste – Unidesc (2021).

** Doutoranda em direito pelo Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Unisinos. Mestre em filosofia pela Unisinos. Graduada em direito. Professora de graduação na Uniceplac e na Unidesc. Pesquisadora. Professora de pós-graduação. Advogada desde 2004.

conceitos de posse e propriedade, acompanhando a evolução do uso de terra, sendo a temática cada vez mais lapidada, chegando ao que conhecemos hoje como usucapião.

No ordenamento jurídico brasileiro, oficialmente, a usucapião surge ainda no século XX, com o Código Civil de 1916 (BRASIL), porém era algo tímido e bem menos abrangente do atual conceito que temos no ordenamento jurídico hoje, com especificidades totalmente diferentes das atuais.

Quanto ao conceito da usucapião, também denominado por alguns doutrinadores como prescrição aquisitiva, trata-se de uma das formas de aquisição da propriedade que ocorre pela posse prolongada da coisa quando seguidos os requisitos especificados em lei. A usucapião constitui ainda a situação de domínio dada pela posse prolongada. Dessa forma quando a legislação autoriza a situação de fato perpetuada com um lapso temporal, o fato da aquisição do bem por usucapião produz seus efeitos. (TARTUCE, 2020, p. 1.404).

O debate entre os doutrinadores à época em que a etimologia do termo *usucapio* girava em torno da melhor definição do gênero a ser usado. Rivaldo Jesus Rodrigues (2014, p. 32) ilustra que a procedência do termo está ligada diretamente ao Império Romano, pois era disciplinado tal instituto como uma das maneiras de atenuar os problemas fundiários da época. No direito romano, do qual se origina o instituto da usucapião, o termo significa “adquirir pelo tempo”.

Na legislação romana a *usucapio* aparece escrita no feminino, sendo que em latim o prefixo *usu* é masculino (significa usar), e o sufixo *capo ou capionis* é feminino (significando tomar, pegar). Logo, quando os morfemas são unidos passam a significar aquisição através do uso. (GONÇALVES, 2013, p. 219).

No Brasil, algumas leis utilizam-se do termo no feminino, como a Lei 6.969/1981, que trata da prescrição aquisitiva sobre imóveis rurais, a Lei 10.257/2001, referente ao Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002). Entretanto, o Código Civil de 1916 (Lei 3.071/1916), quando tratou da usucapião em seu Capítulo II da Seção IV, utilizava o termo no masculino “do usocapião”. Neste artigo, utilizaremos o termo no feminino, da usucapião, respeitando a presente legislação e a origem etimológica do termo, assim como o fazem os direitos francês, italiano e espanhol.

No ramo do direito administrativo, os estudos em relação aos bens públicos foram observados com maior relevância entre os doutrinadores no último século, tendo como base os fundamentos do direito romano. Na República Romana realizava-se um tipo de classificação entre os bens: *res nullius* eram os bens que estavam fora do comércio e englobava os *res communes*, *res publicae* e as *res universitatis*. Esses bens recebiam proteção especial do Estado Romano. (GONÇALVES, 2013).

Em relação aos bens públicos no Brasil moderno, o Código Civil (BRASIL, 2002) possui dispositivos específicos que conceituam os bens públicos. O art. 98 da Lei 10.406/2001, que consta no Capítulo III, Livro II desta codificação, conceitua os bens públicos, *in verbis*:

Art. 98. 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.

É necessário ressaltar que os bens das pessoas jurídicas de direito privado que prestam algum serviço público não estão incluídos no conceito do art. 98 do CC/2002, pois é adotada a corrente exclusivista. Flávio Tartuce (2020, p. 223), em seus ensinamentos, com argumentos baseados na IV Jornada de Direito Civil, aponta que tal artigo é meramente exemplificativo. Já o Enunciado 287 do Conselho de Justiça Federal estabelece que o critério da classificação de bens previsto em tal artigo não acaba com a enumeração de todos os bens públicos existentes, já que o bem pertencente a pessoa jurídica de direito privado que presta serviço público também é considerado bem público.

O Código Civil de 2002 ainda trata da tripartição dos bens públicos no art. 99, dividindo-os em: a) bens de uso comum do povo, os que são de utilização indistinta por todos e previstos para a satisfação de necessidades coletivas; b) os bens de uso especial, aqueles utilizados para cumprir as finalidades do Estado e afetados pelo uso da Administração; e c) os bens dominicais, aqueles que não são efetivamente utilizados, não possuem nenhuma destinação pública.

A Lei 10.406/2002 ainda atribui aos bens públicos características como inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade. A inalienabilidade está presente na redação do art. 100 do CC/2002, especificando a essa característica apenas os bens públicos de uso comum e de uso especial. A impenhorabilidade, de acordo com Carvalho Filho (2010, p. 1058), possui o objetivo de salvaguardar os bens públicos do processo de alienação, com intuito totalmente protetivo. Consoante ao referido autor, os bens públicos não são penhoráveis, possuindo ainda a impenhorabilidade lastro constitucional na CF/1988 em seu art. 100.

Quanto à imprescritibilidade, essa característica possui respaldo nos arts. 183, § 3º, 191, parágrafo único, da CF, e na Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal – STF. Tais intuitos deixam clara a impossibilidade de os imóveis públicos serem adquiridos por usucapião. Sob essa perspectiva, Alexandrino (2017, p. 992) entende que quando um particular possui a posse pacífica de um bem público seguindo as especificações legais, como o lapso temporal necessário para usucapião de bens privados, ele não adquirirá o direito de propriedade sobre esse bem, pois trata-se de um bem público. A corrente majoritária está decaindo, tornando assim a corrente minoritária mais conhecida e solidificada, apresentando em seu desenvolvimento os argumentos necessários para que a corrente ganhe força e a usucapião de bens públicos seja possível em nosso ordenamento jurídico.

2 História da usucapião de bens públicos no Brasil

Sem a necessidade de retroagir aos primórdios do Brasil Colônia, analisaremos a usucapião a partir das Ordenações Afonsinas de 1446, já que antes desse instituto legislativo o rei de Portugal apenas repartia as terras da colônia brasileira aos nobres portugueses que se disponibilizavam a habitá-la.

As Ordenações Afonsinas de 1446 não possuíam nenhum instituto específico quando se trata da usucapião e logo foram revogadas pelas Ordenações Manuelinas em 1521, que, por sua vez, partilhavam da mesma situação das Ordenações Afonsinas, sem que constasse o instituto da usucapião. Em 1603 entram em vigor as Ordenações Filipinas, que, nas palavras de Rubins Limongi França:

Se o tempo do Código Afonsino se caracteriza pela unificação do sistema luso, o do Código de Dom Manuel traz a nota marcante do absolutismo e o das Ordenações de Dom Filipe a característica da decadência da técnica jurídica. (1980, p. 106)

As Ordenações Filipinas não tratam de forma direta sobre a usucapião, mas sim sobre a posse imemorial e prescrição, que possuíam particularidades, como os prazos, sendo esses diferenciados entre ausentes e presentes. Esse instituto determinou também a distinção da aquisição da propriedade de boa ou má-fé. Claramente, a ordenação suprime o vácuo legislativo da usucapião, porém esta carecia do esclarecimento de doutrinadores, trazendo à tona mais requisitos para a usucapião: coisa hábil, lapso temporal, justo título e posse.

Na época as Ordenações Filipinas não haviam especificado possibilidade ou impossibilidade em usucapir bens públicos, porém, em 1850, a Lei 601/1850 traz a proibição da usucapião de bens públicos, especificamente quanto à aquisição das terras devolutas, que só poderiam ser alienadas. Ruy Cirne Lima (1954, p. 63) observou que tal lei não se aplicava somente àquele momento, pois ela seria importante para o futuro da legislação brasileira sobre a temática.

Cássio Augusto Barris Brant (2010, p. 84) aponta que o instituto da usucapião esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro no art. 5º da Lei 601/1850, cujo conteúdo permitia que os posseiros de terras públicas que as ocupassem poderiam ali se manter e regulamentar sua propriedade. Porém, em contrapartida, a Lei do Império proibiu que novos apossamentos fossem feitos sobre as terras públicas, com argumento na expressa aquiescência do Estado. Tal lei ainda previa o instituto jurídico da legitimação de posse, onde as terras públicas ocupadas até o momento seriam transferidas ao domínio particular.

Entretanto, a legislação em 1854, com o Decreto 1.318, passa por um tipo de “retrocesso”, o qual restringiu a legitimação de posse, pois aderiu a propriedade privada da terra pública para os possuidores da época, conforme previsto nos arts. 22 a 27 do decreto.

O art. 23 é extremamente claro quando relata que não há necessidade “de legitimação, nem de novos títulos para poderem gozar, hipotecar, ou alienar os terrenos que se achem no seu domínio”. A partir desse momento, o Poder Público passou a ter a missão de identificar e demarcar as terras públicas, com o objetivo de conferir domínio

ao uso público. Porém, esse objetivo não foi alcançado, pois com a falta de fiscalização os proprietários de terras permaneciam expandindo suas posses sobre as áreas públicas, surgindo inclusive novos apossamentos.

Em 1867 o primeiro Código Civil português entrou em vigência. Dessa forma houve a dissociação da legislação portuguesa da brasileira. No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 estava em uso, porém um código civil brasileiro só foi escrito em 1916, passando a vigorar no ano seguinte, portanto, as Ordenações Filipinas ainda permaneciam em vigência em todo o território brasileiro.

Em 1894, no início da República, as terras públicas ocupadas durante a legislação imperial completam quarenta anos, prazo temporal que era aceito na época pela comunidade jurídica, sendo argumento suficiente para a prescrição aquisitiva em desfavor do Poder Público, dada ao particular a propriedade da terra. Nesse momento permaneceu a inércia da União em relação à administração das terras públicas que ainda permanecem sobre o seu patrimônio, pois a maioria delas foram transferidas para os estados-membros, porém estes também não demonstraram esforço algum para que a situação fosse regularizada. (GRANDE JÚNIOR, 2017, p. 4).

Ainda de acordo com Cláudio Grande Júnior (2017, p. 4) um único Estado da federação se destacou: Rio Grande do Sul, que pode ser considerado a exceção, pois foi aplicada uma política séria sobre as terras, sendo essas demarcadas, registradas e alienadas aos particulares, e, dessa forma, foram evitadas as ocupações irregulares e as grilagens de terras.

Muita discussão foi levantada no meio doutrinário e jurisprudencial no decorrer dos anos, e tal debate só foi cessado em 1931, com o Decreto 19.429, que estabeleceu definitivamente que não se incidiria a usucapião em desfavor dos entes públicos, especificando os bens dominicais.

Com a resistência da comunidade jurídica, em 1933 sobreveio outro decreto com força de Lei, o 22.785, o qual tão somente afirmava a imprescritibilidade dos bens públicos de forma aclarada em seu art. 2º “Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”. O motivo que levou o legislador a reafirmar tal norma jurídica foram opiniões que induziram o raciocínio do meio jurídico ao lado contrário do que já era previsto em lei. Sendo declarado ainda pelo legislador que a proibição da usucapião de bens públicos era um princípio de ordem pública.

A partir de então, não havia hesitação de que a imprescritibilidade dos bens públicos estava enraizada no ordenamento jurídico brasileiro. Com o decorrer dos anos e as influências das revoluções científicas, a proibição da usucapião de bens públicos foi inserida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Inclusive, com o desenvolvimento urbano do país e com a migração interna do campo para a cidade, as demandas em relação a propriedades e posse ganharam mais evidência, e tal proibição passou a ser aplicada na prática.

3 Código Civil de 1916 e a usucapião de bens públicos

O primeiro código civil brasileiro foi aprovado somente no início do século XX, datando do dia 1 de janeiro de 1916. Tal codificação foi alvo de longos debates acerca dos projetos apresentados (RODRIGUES, 2014, p. 60).

De acordo com os ensinamentos de Silvio de Salvo Venosa (2012), o Código Civil de 1916 tratava a usucapião como uma das maneiras de adquirir a propriedade imóvel, como a transcrição ou o registro do bem. Venosa ressalta a necessidade de um título judicial decretando a usucapião, cuja função seria de regularizar o *ius dispendi*.

O Código Civil de 1916 regulamentou a usucapião tanto de coisa imóvel nos seus arts. 550 a 553, como sobre a coisa móvel nos arts. 618 e 619. Por certo a codificação trata a usucapião de bens imóveis com maior abrangência.

O novo Código Civil brasileiro não fica imune à discussão doutrinária que vinha ocorrendo neste momento histórico, debate presente a partir da segunda metade do século XIX no país, no qual era discutida a análise do instituto da posse, e a partir da argumentação se estabelece um eixo norteador em torno das ideias de Savigny e Lhering sobre a temática.

Friedrich Carl von Savigny é o idealizador da teoria subjetiva ou subjetivista, a qual entende a posse como o poder direto que o indivíduo exerce fisicamente sobre a coisa, com a intenção de ser dono e de defender contra a intervenção de terceiros. Essa teoria possui dois elementos essenciais, o *corpus* que se refere ao elemento material, objetivo da posse pelo qual se constitui o poder físico. E o segundo elemento é o *animus domini*, sendo o elemento

subjetivo da teoria caracterizado pela intenção de ser dono da coisa, exercer o direito de propriedade. (TARTUCE, 2020, p. 1.307).

A teoria objetiva, objetivista ou simplificada tem como expoente o jurista alemão Rudolf von Ihering (2003). O pensamento de Ihering vai no sentido de que para a constituição da posse apenas faz-se necessário que a pessoa disponha fisicamente da coisa, ou que tenha como exercer o contato sobre a coisa. Ao contrário da teoria subjetiva, aqui é dispensada a intenção de ser dono, tendo a posse o elemento *corpus* como elemento material e único fator visível e suscetível de comprovação. O *corpus* é constituído pela atitude externa do possuidor em relação à coisa, sendo que para essa teoria, o principal detalhe é que o possuidor tem o intuito de explorar a coisa economicamente (TARTUCE, 2020, p. 1.308).

A regulamentação do instituto da posse no CC/2016 adota alguns pontos da teoria objetiva. Porém, na matéria relacionada à usucapião, a doutrina da época adota ideias muito próximas da teoria subjetiva, como o requisito para posse por meio da usucapião ser denominada de posse *ad usucapione*, expressão essa que é sinônima de *animus domini*. Tal requisito é indispensável nas hipóteses da usucapião ordinária e extraordinária, previstas na Lei 3.071/2016. Após a promulgação do Código Civil de 1916, ficou claro que a teoria objetiva foi adotada em grande parte da lei quando se trata da posse, e nas palavras do próprio Ihering (2003):

1ª) A posse constitui a condição de fato da utilização econômica da propriedade. 2ª) Deste modo, o direito de possuir é um elemento indispensável da propriedade. 3ª) A posse é a porta que dá acesso à propriedade. 4ª) A proteção possessória apresenta-se como posição defensiva do proprietário, escudado na qual ele pode repelir mais facilmente os ataques dirigidos contra a sua esfera jurídica. 5ª) Por consequência, ela é negada onde a propriedade é juridicamente excluída. Em toda à parte, pois, reproduz-se a relação entre posse e propriedade.

O Código Civil de 1916 tratou expressamente em seu art. 67 sobre os bens públicos e a inalienabilidade destes. O artigo relatava que os bens de caráter público somente perdem a sua inalienabilidade em casos específicos previstos em lei. Nesse código a característica da inalienabilidade pertencia aos bens de uso comum do povo e os de uso especial da Administração. Em relação aos bens dominicais já existia a possibilidade da sua alienação na forma prescrita em lei. Entretanto, é necessário ressaltar que o legislador civilista já previa a possibilidade do instituto da desafetação, na qual seria possível que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial tornar-se-iam bens dominicais. Seguindo a desafetação, seria impróprio falar em inalienabilidade, já que os bens públicos admitiam a alienabilidade condicionada (CARVALHO FILHO, 2006).

A inalienabilidade dos bens públicos é assegurada no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição do Império de 1824. Diogenes Gasparini (2012) ensina que essa característica é referente ao que não pode ser disposto, alienado, transferido ou, em outras palavras, não possui qualidade obsta à venda, doação, permuta e as outras modalidades previstas no ordenamento jurídico brasileiro de transferência do *dominus* a terceiros.

Portanto, os bens públicos, de uso especial ou dominicais não eram adquiridos por usucapião, pois a doutrina e o legislador da época entendiam que a inalienabilidade dos bens públicos era essencial para a natureza jurídica de tais bens. O Decreto 22.785 de 31 de maio de 1933 confirma, de forma cabal, a vertente doutrinária, declarando que os bens públicos, independente de sua natureza, não seriam suscetíveis de usucapião.

Na outra metade do século XIX, o pensamento jurídico nacional se desenvolveu, admitindo a prescritibilidade de algumas coisas do Estado, como os bens públicos dominicais. A Consolidação Teixeira de Freitas estava bem organizada quanto ao assunto, porém o Código Civil de 1916 e sua má redação abriram margem para diversas interpretações sobre a temática, causando assim polêmicas entre a doutrina e o Judiciário, até que em 1963 o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento da questão no sentido da imprescritibilidade de todas as categorias de bens públicos, editando a Súmula 340 do STF: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Com a publicação dessa súmula o pensamento jurídico nacional foi influenciado decisivamente a seguir esse parecer, estando atualmente engessado com a súmula ainda em vigor.

4 Código Civil de 2002 e a usucapião de bens públicos

O Código Civil de 2002 trouxe muitas inovações para o ordenamento jurídico brasileiro, já que o seu antecessor já era considerado por toda a doutrina como ultrapassado. O principal objetivo de CC/2002 era atender as expectativas do “seu tempo” e nas palavras de José de Alencar (1969): “Um Código Civil não é obra da ciência e do talento unicamente; é, sobretudo, a obra dos costumes, das tradições, em uma palavra, da civilização, brilhante ou modesta de um povo”.

A Lei 10.406/2002 foi promulgada no dia 10 de janeiro de 2002, e na nova codificação o instituto da usucapião manteve a estrutura básica do CC/1916, sendo dividida em ordinária e extraordinária. A principal diferença é que no novo código o gênero da palavra foi alterado, antes usada no masculino (o usucapião, art. 530, III, do CC/1916) e agora sendo empregada no feminino (Da usucapião, Título III- Capítulo II – Seção I e Capítulo III, Seção I do Livro III).

O Código Civil de 2002, de acordo com Venosa (2012), deve ser observado sob uma perspectiva de maior dinamicidade em relação à usucapião, com essa observação fará crescer princípios básicos que já haviam sido concebidos com o CC/1916, trazendo ainda a percepção que a usucapião é o instrumento originário que possui maior eficácia para atribuir moradia e dinamizar o uso de terras desocupadas, sendo analisado inclusive sob o prisma da CF/1988.

Tratando sobre a usucapião de bens públicos, o CC/2002 é muito claro no seu art. 102 quando relata que os bens considerados como de domínio público não estão sujeitos ao instituto da usucapião. Seguindo o mesmo contexto, para a doutrina majoritária tem-se como impossível a usucapião de bens públicos quando analisado sob o ponto de vista social, pois tais bens são considerados bens coletivos (VENOSA, 2012).

Na esfera constitucional, a proibição da usucapião de bens públicos também está presente nos arts. 183, § 3º, e 191. Já não bastasse a vedação ao instituto na CF/1988 e no CC/2002, a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal, editada no dia 13 de dezembro de 1963, ainda encontra-se em vigência, mesmo após a regulamentação de um novo Código Civil. O supracitado direito sumular determina a impossibilidade da usucapião para bens dominicais. Em uma análise detalhada do enunciado da Súmula 340, Matiello (2011) aponta sua relação direta com o Código Civil de 1916, porém no seu escopo contém uma espécie de verdade constitucional que produz evidentes efeitos na sociedade brasileira.

Seguindo todos esses dispositivos legais, a doutrina majoritária civilista e administrativa no Brasil firmam o entendimento, sem qualquer ressalva, que é impossível a aplicação da usucapião sobre bens públicos. Utilizam como argumento a proteção especial conferida a eles, proteção essa justificada pelos princípios do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado. Tais princípios são considerados dogmas do direito administrativo brasileiro, sobre os quais não são aceitas maiores reflexões.

Entretanto, a doutrina minoritária, liderada pelos juristas Cristiano Chaves, Nelson Rosenvald e Flávio Tartuce (2010), defende a prescribibilidade dos bens públicos. O principal argumento gira em torno do enunciado da Súmula 340, pois essa foi elaborada sob a égide da Constituição de 1967 e do Código Civil de 1916. Portanto a referida súmula não está em conformidade com os novos ditames do ordenamento jurídico e da atual realidade social, ou seja, esse entendimento sumular não deveria prevalecer. A vertente minoritária possui como argumento subsidiário o princípio da função social da propriedade, o qual está expresso na atual Carta Magna. A vedação da usucapião de bens públicos vai contra esse princípio, pois o afasta alegando apenas que se trata de uma propriedade pública.

4 Possibilidade da usucapião dos bens públicos na atualidade brasileira

A compreensão do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado constitui-se como sendo a melhor forma de se contrapor a tese de impossibilidade da usucapião de bens públicos. Conforme ensina Hely Meirelles (2015), o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é tratado pela doutrina administrativa que o considera um princípio basilar do direito administrativo brasileiro. Esse princípio não possui previsão legal na Constituição Federal, sendo considerado implícito, porém deve permear toda a atividade administrativa. A supremacia do interesse público sobre o privado leciona que quando houver uma colisão de interesse particular

com um interesse público, o interesse público deve sempre prevalecer, pois o bem comum — a vontade coletiva — é a finalidade do Estado.

A imprescritibilidade dos bens públicos baseia-se em cima do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, dessa forma, é atribuída à propriedade pública uma proteção diferenciada. Entretanto, essa proteção peculiar atinge a própria coletividade, sendo suprimido o princípio da função social da propriedade, o qual está presente na CF/1988. Além da função social, outros direitos fundamentais também são suprimidos com base na imprescritibilidade, como o direito à moradia.

Portanto, o interesse público é a razão da propriedade pública em um Estado Democrático de Direito, pois a aplicação pura da supremacia do interesse público sobre o privado, sem a observância dos direitos fundamentais, não condiz com o ordenamento jurídico brasileiro e fere o próprio interesse público quando um bem imóvel se encontra sem a função social que deveria cumprir, enquanto poderia estar servindo à sociedade.

Dessa forma, não é possível observar no ordenamento jurídico brasileiro uma norma princípio que trate da supremacia do interesse público sobre o privado, assim a Administração Pública não pode justificar seus atos e fazer interpretação de leis ou proibir ações dos particulares com base nesse princípio. Na realidade, o que existe atualmente em relação a esse princípio é um postulado da unidade da reciprocidade de interesses, advinda da relação entre o interesse público e o privado, não sendo preexistente, contínua nem obrigatória. Tais interesses são, na verdade, complementares e inseparáveis, e em face de eventual conflito entre eles, a solução será a ponderação de acordo com as variáveis no caso concreto. Inexiste uma prevalência apriorística do interesse público como um dogma inabalável e inquestionável do direito administrativo brasileiro. (FARIAS; ROSENVALD, 2009).

A função social da propriedade é um princípio que precisa estar muito bem esclarecido justamente por estar nele a fundamentação para a possibilidade de usucapião de bens públicos. Esse princípio foi elevado à condição de princípio constitucional com a promulgação da CF/1988, porém Moesch (2005) nos lembra que ele foi mencionando no ordenamento jurídico pátrio na CF/1967 com a redação feita pela Emenda Constitucional 1 de 1969 como função social da propriedade voltada para a ordem econômica e social (art. 160, III), estando coexistente com propriedade privada, o que justifica a doutrina constitucional referir-se a esse princípio como hipoteca social sobre a propriedade.

O princípio da função social da propriedade está positivado na Constituição Federal de 1988 nos arts. 5º, inciso XXII, e 170, inciso III. Nos arts. 182 e 186 estão positivados o princípio da função social urbana e rural, respectivamente. Sendo assim, aduz Maria Helena Diniz (2010) que o Código Civil de 2002 também se compromete a zelar pela função social da propriedade em seu art. 1228, nos parágrafos 1º a 5º, afastando o individualismo e evitando a utilização abusiva da propriedade, a qual deve ser usada para o bem comum.

Alexandre de Moraes (2003), ressalta o fato de a função social da propriedade fazer uma limitação à sua própria utilização. Não basta ser apenas o proprietário do imóvel, deve ainda ser respeitada a função da propriedade de maneira efetiva, com a utilização do bem imóvel estar pautado conforme a realidade social e o direito imposto, caso contrário, poderá o proprietário perder o imóvel, por meio da desapropriação ou da usucapião.

A Carta Magna da República não isenta os bens públicos de cumprirem a função social, dessa forma, qualquer interpretação contrária a isso se distancia do propósito da norma constitucional e do princípio da função social previsto nessa codificação. Já não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insuscetível que apenas os bens privados devessem cumprir com o interesse social, retirando os bens públicos de seguir a mesma regra. Aos bens públicos, devido a sua razão de existência em meio à sociedade, impõe-se o dever inexorável de atender a função social (FORTINI, 2004, p.177).

A defensora pública federal Karine de Carvalho Guimarães esclarece que “a propriedade pública dissociada de sua função social não possui fundamento constitucional, não sendo, portanto, objeto de tutela e legitimidade”. Na mesma linha de pensamento, Cristiana Fortini (2004, p. 117) esclarece que:

A Constituição da República, ao afastar a possibilidade de usucapião de bens públicos, pretendeu acautelar os bens materialmente públicos, ou seja, aqueles que, pela função a que se destinam, exijam proteção, sob pena de sacrificar o interesse público. Interpretação diversa se distancia da correta exegese da Constituição da República porque implica a mitigação da exigência constitucional de que a propriedade pública e a privada cumpram função social.

Assim, é possível concluir que o princípio da função social da propriedade tem o propósito dado pela Constituição de atender a sociedade. Segundo essa linha de raciocínio, o bem público também deve exercer essa função com a utilidade pública específica. Na possibilidade de não cumprir esse papel, faz-se necessário que o imóvel público seja suscetível a desempenhar a finalidade pública, servindo assim à função social. A propriedade privada se equipara a um direito subjetivo ao passo que a propriedade pública é a própria função social em si mesma, possuindo característica inerente aos bens públicos (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 352).

O princípio da função social da propriedade pública exige por parte do Estado a criação de uma política que busque a garantia do bem-estar social, devendo assegurar à sociedade o direito de questionar se a norma constitucional está sendo cumprida, sendo meios questionadores possíveis a ação popular e a ação civil pública. Caso o Estado se mantenha inerte após o questionamento, este deve ser submetido a uma sanção jurídica. Dessa forma, não só a propriedade privada estaria obrigada a cumprir a função social, mas a propriedade pública também adquiriria tal obrigação. Sobre esse pensamento leciona Hélder Luiz Coutinho (2009, p. 1):

Contudo, em uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição, é possível perceber que não seria lícito e legítimo isentar o poder público da observância do princípio da função social da propriedade no que tange a administração de seus próprios bens, notadamente em um Estado Democrático de Direito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 735), em consonância com o entendimento dos autores outrora citados, lamenta a vedação da usucapião sobre bens públicos, ainda mais quando a propriedade que não estava cumprindo sua função social a exercer sobre o domínio de um particular. A autora dispõe:

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 n 2 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.

A propriedade privada convive com o conflito entre o interesse individual do proprietário e o interesse coletivo, a propriedade pública, por sua vez, possui o aspecto social de forma natural, sendo que este deve prevalecer, assim se torna redundante falar de função social do bem público. Di Pietro (1989, p. 58) se posiciona sobre o assunto: “a propriedade pública é e não tem função social”, portanto, a função social é inerente aos bens públicos.

A vedação constitucional referente a usucapião especial urbana e rural de bens públicos está presente no art. 183, mais especificamente no § 3º e no parágrafo único do art. 191. Ressaltar-se que a vedação está expressa nos parágrafos, Mendes (2007) aponta que esse detalhe significa que essa proibição aplicar-se-ia na verdade apenas para as modalidades da usucapião expressa no *caput* de tais artigos, quais sejam, a usucapião especial urbana e a usucapião especial rural. Claramente faltou técnica legislativa ao designar funções diferenciadas no *caput* do artigo e dos parágrafos. Mendes (2007) leciona que:

Artigo é a unidade básica para apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo, ao passo que parágrafo sempre foi, numa lei, disposição secundária de um artigo, em que se explica ou modifica disposição a principal.

Dessa forma, o constituinte teve a intenção de vetar a usucapião de bens públicos sobre todas as modalidades, ele poderia tê-lo feito por meio da disposição em um artigo, sem a necessidade de regulamentar as matérias nos parágrafos do texto constitucional que versam sobre modalidades específicas da usucapião.

A proibição da usucapião de bens públicos confronta o princípio da função social da propriedade, a inalienabilidade de tais bens, e afronta também o princípio da dignidade da pessoa humana, pois existem milhares de indivíduos no Brasil sem moradia, e seria de grande valia que terrenos públicos sem utilização fossem usados para a moradia de centenas de famílias. Fachin (2003, p. 17) ensina que “a Carta Magna de 1988, inova no ordenamento ao tirar do centro social a ideia de individualismos e traz à baila como centro primário das discussões, o ser humano, fundamentando e guiando todo o sistema jurídico para a sua proteção”.

Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, Moraes (2003 p. 50) afirma que a dignidade é referente a um valor espiritual e moral inerente à pessoa, o qual reflete na autodeterminação responsável da própria vida, e ainda leva consigo o respeito por parte da sociedade, portanto constitui um mínimo invulnerável que deve ser assegurado pelo ordenamento jurídico. A vedação da usucapião de bens públicos, com o seu caráter patrimonial,

não deveria se sobrepor à dignidade que é garantida a todos os cidadãos, de acordo com o que está presente no art. 1º da Constituição Federal da República do Brasil.

A doutrina majoritária, a qual é contra a usucapião de bens públicos, afirma que os argumentos a favor desses institutos são pautados em princípios da função social da propriedade e da dignidade humana, portanto não seriam argumentos relevantes, pelo simples fato de serem apenas princípios. Entretanto, Guimarães (2008) ensina que os princípios no ordenamento jurídico brasileiro funcionam como critérios de interpretação e de integração da Constituição, sendo fonte de unidade e coerência do sistema jurídico. O autor destaca ainda que na condição de princípio constitucional fundamental a função social deve ser observada por qualquer espécie de propriedade, seja privada ou pública.

Robert Alexy (2002) leciona que as regras e os princípios se diferenciam apenas na forma de aplicação, pois as regras são caracterizadas pela definitividade, sendo aplicadas mesmo que satisfaçam ou não o objetivo expresso em lei. A partir do momento que a regra é válida, deverá ser obedecida da forma como está disposta. Porém, os princípios, segundo entendimento do autor, são considerados “mandamentos de otimização”, sendo aplicados em graus variados, com o fim de realizar a maior medida possível, sempre fazendo uso da ponderação. Nas palavras de Robert (2002, p. 87):

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que devem ser. Ambos devem ser formulados por meio das expressões deontológicas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos do dever-ser, ainda que de espécie muito diferente.

Por fim, o jurista alemão em sua teoria sobre os princípios e regras relata que quando há conflito entre essas fontes do direito deve ser feita a ponderação, com proporcionalidade, determinando no caso concreto qual norma deve prevalecer para o bem comum, porém sem desconsiderar nenhuma das normas, sendo atribuído à maior valoração de uma das espécies normativas, preservando os princípios em jogo. Aplicando a teoria de Alexy (2002) na usucapião de bens públicos, entendemos que nesse caso deve se valorar os princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Findada a questão principiológica a favor da usucapião de bens públicos, outro ponto de vista favorável ao instituto está presente na Lei 11.977/2009, a qual institui o Programa Minha Casa, Minha Vida, o instituto da regularização de posses e a aquisição das unidades habitacionais pelos indivíduos que comprovarem baixa renda. A referida lei, no seu art. 60, traz a aquisição da propriedade por usucapião, sendo incluída a propriedade pública. Assim dispõe a letra da lei:

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

Com o fim de alcançar os objetivos delineados, a referida lei utilizou alguns institutos jurídicos, como a legitimação da posse prevista no art. 47, inciso IV, e a demarcação urbanística prevista no mesmo artigo, inciso III, que inclusive a denomina como sendo um

[...] procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, áreas, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Como é possível identificar na letra da lei, os imóveis públicos também são passíveis de demarcação. Não é difícil chegar à conclusão que os imóveis demarcados são objetos de concessão da legitimação de posse, sendo convertida para título de propriedade no cartório, já que a aquisição é feita por usucapião, conforme observado no art. 60.

5 Considerações finais

O instituto da usucapião de bens públicos está enraizado neste país antes mesmo desse território receber o nome Brasil. Desde a legislação mais remota até o atual Código Civil de 2002, esse instituto vem sendo vedado, com

argumentos que não se encaixam no ordenamento jurídico brasileiro vigente, e isso é devido a sua antiguidade e produção em tempos diferentes, fato que fica claro com a Súmula 340 do STF.

Ao observar a usucapião de bens públicos desde a sua oficialização, fica evidente que o Estado sempre quis proteger seus bens contra os próprios cidadãos, aos quais os bens deveriam ser úteis. Desde as Ordenações Filipinas, perpassando pelas Constituições Federais brasileiras, pelo Código Civil de 1916, por leis esparsas, até a atual Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002, a usucapião de bens públicos está vedada sem argumentos sólidos.

Como visto anteriormente, o princípio da função social da propriedade pública impõe um dever de atuação por parte do Estado, que é o responsável pela garantia do bem-estar social, e simultaneamente produz para a sociedade como um todo o direito coletivo de exigir o cumprimento da norma constitucional, sendo esse garantido por meio de ação popular e ação civil pública, visando minimizar a inércia do Poder Público.

O conflito entre o princípio da função social da propriedade e o art. 102 do Código Civil de 2002 deve, no mínimo, reabrir o debate para uma possível inconstitucionalidade do referido artigo por parte do Supremo Tribunal Federal, considerando a hierarquia dos princípios constitucionais explícitos como superiores a regra infraconstitucional

Fazendo uma interpretação conclusiva da ordem constitucional atual, é possível verificar que a vedação de forma absoluta da usucapião de bens públicos afronta diretamente todo o ordenamento jurídico. A propriedade pública, antes mesmo da propriedade privada, deve sofrer todas as sanções decorrentes do não cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, com base no argumento de que o uso dos bens públicos deve ser pautado nos interesses sociais, já que a função social é inerente à propriedade pública. Dessa forma não só o particular arcaria com as penalidades previstas na legislação pátria, sendo aplicada também à propriedade pública tais punições em casos de desobediência ao princípio da função social da propriedade.

A possibilidade, completamente viável de usucapir bens públicos, deve ser analisada também com a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana, com o viés ainda de se analisar o direito social de moradia, do trabalho, de propriedade, e assim, sucessivamente.

Com o intuito de atender os anseios sociais, essa temática deve ser observada ainda em consonância com os princípios da proporcionalidade, da interpretação sistemática e teleológica da CF/1988, bem como com as ponderações dos princípios que são abrangidos pelo tema. Portanto, a aplicação literal em vigência no país fere os direitos fundamentais do cidadão, sendo compatível com os dogmas do neoconstitucionalismo.

A permissão da usucapião de bens públicos por um particular está ligada ao interesse individual e indiretamente ao interesse público, pois uma propriedade pública que se encontra ociosa passaria a cumprir a sua função social, realizando assim os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal da República de 1988. A proteção excessiva dada aos bens públicos não deve permanecer quando se tem um bem que não cumpre a destinação em prol dos interesses sociais, faltando assim o fundamento constitucional da função social da propriedade.

Portanto, é necessário conferir eficácia e eficiência ao sistema democrático trazido pela CF/1988, a qual também é denominada por muitos como a “Constituição democrática” ou “Constituição cidadã”. É preciso que a proibição da prescrição aquisitiva de um bem pertencente à Administração Pública caia por terra, sendo excluídas apenas as modalidades da usucapião especial urbana e rural que foram vedadas explicitamente pelo constituinte.

Os fundamentos da suposta proibição da usucapião de bens públicos, com o pretexto no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, não possui guarida no atual ordenamento jurídico brasileiro. Por conseguinte, seguindo a harmonia das ideias constitucionais acerca da proteção do direito de moradia, da função social da propriedade pública e do trabalho, a possibilidade de se usucapir bens imóveis de propriedade pública, que não estejam cumprindo sua função social e que cumpram os requisitos da usucapião ordinária ou extraordinária, deve ser permitida. Assim, a Carta Magna vigente no país garante a sua normatividade e a sua unidade lógica em todo o sistema jurídico, atingindo a sua interpretação mais coerente.

6 Referências

ALENCAR, José de. *Relatório do Ministério da Justiça*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Livreiro-Editor, 1969.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais. Theorie der Grundrecht*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRANT, Augusto Barros. *Usucapião na propriedade intelectual*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11197.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Código Civil. *Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931*. Dispõe sobre as terras devolutas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19924-27abril-1931-514651-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933*. Vêda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providencias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22785-31-maio-1933505782-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981*. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6969.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o código civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COUTINHO, Eldér Luis dos Santos. Da possibilidade de usucapião de bens formalmente públicos. *Congresso Brasileiro Virtual de Administração*, 6., 2009. Disponível em: http://www.convibra.com.br/2009/artigos/91_0.pdf. Acesso em: 17 maio 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. A gestão jurídica do patrimônio imobiliário do poder público. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, ano 9, n. 17, p. 55–66, dez.1989.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

- ESTATUTO da Cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, 2010.
- FACHIN, Luiz Edson. Apreciação crítica do código civil de 2002 na perspectiva constitucional do direito civil contemporâneo. *Revista Jurídica*, n. 304, fev. 2003.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: direitos reais*. 9. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013. v. 5.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*, 6. ed. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.
- FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, n. 12, ano 5, abr./jun., 2004. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/34656/funcao_social_bens_fortini.pdf?sequence=1. Acesso em: 17 maio 2021.
- FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. 106 p. v. 1.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GRANDE JÚNIOR, Cláudio. História de usucapião em terras devolutas: percepções oferecidas por uma obra jurídica de 1943. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 62, n. 2, p. 285–294, maio/ago. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50820>. Acesso em: 7 maio 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v62i2.50820>.
- GUIMARÃES, Karine de Carvalho. A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos: uma interpretação à luz da unidade constitucional. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1691, 17 fev. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10948>. Acesso em: 10 set. 2019.
- IHERING, Rudolf von. *Teoria simplificada da posse*. São Paulo: JG Editor, 2003. p. 55.
- LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954. p. 63.
- MATIELLO, Fabrício Zamprogna. *Código civil comentado: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Balestero Délcio; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar. Questões fundamentais da técnica legislativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./Nov., 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007GILMAR%20MENDES.pdf>. Acesso em: 7 de maio 2021.
- MOESCH, Frederico Fernandes. *O princípio da função social da propriedade e sua eficácia*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-dapropriedade-e-sua-eficacia/2>. Acesso em: 7 de maio 2021.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- RODRIGUES, Rivaldo Jesus. *Da usucapião: origens, evolução histórica e sua função social no ordenamento jurídico brasileiro no século XXI*. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário de Anápolis – UniEvangélica, 2014.
- TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10. ed. São Paulo: 2020.
- VENOSA, Silvio de Salvo. *Código civil interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.