



## USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA EFETIVIDADE DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

Rafael Henrique Silva Leite\*  
Júlio César Franceschet \*\*  
Aline Ouriques Freire Fernandes\*\*\*

### Resumo

O direito social à moradia, a função social da propriedade e o princípio da eficiência do patrimônio público, entre outros valores constitucionais, em alguns casos, vão de encontro à vedação expressa de usucapião de bem imóvel público no direito brasileiro. Nesse panorama, o presente artigo busca verificar a viabilidade jurídica e legal do reconhecimento da propriedade, via usucapião (judicial ou extrajudicial) como instrumento de regularização fundiária, em áreas públicas dominicais. Dessa forma, tendo como metodologia a aplicação do método hipotético-dedutivo através de análise bibliográfica, constatou-se que, em sendo instrumento legal expressamente previsto na Lei n. 13.465/2017, a usucapião, independentemente do modo de processamento (judicial ou extrajudicial), deve ser considerada como ferramenta de efetividade dos direitos constitucionais de moradia e propriedade, ainda que sob bens imóveis públicos.

**Palavras-chave:** Regularização da Propriedade; Habitação; Função Social da Propriedade; Imprescritibilidade Aquisitiva; REURB.

### USUCAPTION OF PUBLIC PROPERTY AS AN INSTRUMENT FOR URBAN LAND LAW REGULATIONS TO ENFORCE THE SOCIAL RIGHT TO HOUSING

### Abstract

The social right to housing, the social function of property and the principle of efficiency of public property, among other constitutional values, in some cases, conflict with the express prohibition of usucaption of public property in Brazilian law. In this scenario, the present article seeks to verify the legal and juridical viability of property recognition, via usucaption (judicial or extrajudicial) as an instrument for land regularization, in public areas belonging to the State. Thus, having as methodology the application of the hypothetical-deductive method through bibliographic analysis, it was found that, as a legal instrument expressly provided for in Law No. 13,465/2017, usucaption, regardless of the method of processing (judicial or extrajudicial), must be considered as a tool for the effectiveness of constitutional rights of housing and property, even if on public property.

**Keywords:** Property Regularization; Housing; Social Function of Property; Acquisitive imprescriptibility; REURB.

\*Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Especialista em Direito Civil pela PUC-MG. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhanguera





Uniderp. Especialista em Direito Imobiliário pela Universidade de Araraquara (UNIARA). E-mail: [rhsleite@uniara.edu.br](mailto:rhsleite@uniara.edu.br) / Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-7723-7848>

\*\* Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor no curso de graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA). E-mail: [jcfranceschet@uniara.edu.br](mailto:jcfranceschet@uniara.edu.br) / Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-8732-7924>

\*\*\* Doutora em Função Social do Direito e Acesso à Justiça nas Constituições pela FADISP – Faculdade Autônoma de Direito – São Paulo. Mestra em Direitos Coletivos, Cidadania e Função Social pela UNAERP, especialista em Direito Público e Direito Tributário. Professora titular do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos e da graduação em Direito da Universidade de Araraquara (UNIARA). Pesquisadora pela FUNADESP. Advogada. E-mail: [aoffernandes@uniara.edu.br](mailto:aoffernandes@uniara.edu.br) / Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-6584-0471>

## 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária, em especial a urbana, conhecida como Regularização Fundiária Urbana (REURB), teve sua consolidação no sistema jurídico com a entrada em vigor da Lei nº. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), resultado da conversão da antiga Medida Provisória nº. 759/2016. Apesar das críticas de uma parte de especialistas, a nova lei se apresenta como um importante mecanismo pelo qual é possível tanto um comprometimento da Administração Pública em promover adequações em infraestrutura, mapeamento e intervenções de unidades imobiliárias localizadas em áreas de risco ou em áreas de preservação ambiental, ações de desenvolvimento econômico de uma região; como também se trata de uma valiosa medida para transformar os ocupantes irregulares de situação consolidada em verdadeiros proprietários de sua moradia.

Em que pese não haver vedação expressa para solicitações individuais de regularização, a doutrina especializada reconhece que a nova lei de REURB possui tratamento quase que exclusivamente coletivo, uma vez que tem como objeto *núcleos* urbanos informais, vislumbrando-se a possibilidade de aplicação individualizada do instituto apenas em casos muito específicos e excepcionais. Por outro lado, em seu rol de institutos jurídicos considerados instrumentos viabilizadores da propriedade regular, a própria lei da REURB prevê a usucapião como importante aparato, seja na modalidade clássica de processamento exclusivamente judicial quanto a novel possibilidade de reconhecimento extrajudicial trazida pelo novo código de processo civil (Lei nº. 13.105/2015) que alterou a lei de registros públicos (Lei nº. 6.015/73) (BRASIL, 2015).

Por esse ângulo, o trabalho propõe refletir sobre se o possuidor de unidade imobiliária ocupada em área pública abandonada, localizada em núcleo urbano informal consolidado, que tenha todos os requisitos legais de usucapião, e tendo anuência do ente público proprietário, possa requerer e promover o processamento de reconhecimento da usucapião e, ao final, ter registrada sua propriedade nos termos da REURB. Tem-se como objetivos específicos: i) refletir sobre a incidência da função social sobre bens imóveis públicos; ii) analisar o tratamento dispensado sobre o sistema legal quanto ao princípio da eficiência do patrimônio público; iii) observar o processo de formação das ocupações irregulares no espaço urbano e sua relação com o direito social à moradia; e iv) debater sobre a viabilidade legal da usucapião sobre bens públicos dominicais.

A questão levantada se mostra pertinente não só pelo contexto de déficit habitacional e os numerosos casos de núcleos urbanos informais pelo Brasil afora, objeto principal da REURB, mas também pela aparente contradição legal quando ainda veda expressamente a usucapião de bens públicos, ao passo que possibilita a própria Administração Pública reconhecer a propriedade do ocupante de área pública por meio da legitimação fundiária no âmbito da Lei nº. 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Além disso, discorrer sobre meios de promoção da regularização de propriedades, sobretudo em casos de ocupantes das camadas sociais mais vulneráveis, já se mostra como via de encorajamento e estímulo à reflexão sobre o grande problema social que é a irregularidade imobiliária.

Destarte, promoveu-se uma revisitação às disposições expressas de imprescritibilidade dos bens públicos à luz dos atuais entendimentos relativizadores que preferem priorizar princípios e valores constitucionais outros, como o direito social à moradia, a função social da propriedade e a eficiência do patrimônio público em detrimento às antigas vedações de usucapião da coisa pública, que se justifica em regra na supremacia do interesse público sobre o privado, princípio este também reformulado a partir de análise mais contemporânea e readequada à nova realidade social e constitucional.

A metodologia utilizada parte de uma análise bibliográfica tendo como fonte a base de dados do Google Acadêmico, levantada a partir de buscas por meio dos termos: “função social da propriedade”, “ocupação irregular”, “regularização fundiária” e “usucapião de imóvel público”. Através de trabalhos científicos que promovessem o tema



da imprescritibilidade de bens públicos em países como Portugal e Argentina foi possível realizar uma análise comparativa do direito.. Assim, o estudo resultou em discussões que orbitaram a temática principal, usucapião de imóvel público dominical no âmbito da REURB, mas que também considerou os instrumentos de regularização fundiária e os ditames constitucionais que priorizam o direito social à moradia e a função social da propriedade. Fez-se uso do método hipotético-dedutivo como proposta de verificar a possibilidade jurídica da conversão da ocupação consolidada em área pública para a propriedade formal em nome do ocupante que preenche todos os requisitos legais da usucapião, mediante anuência do próprio ente público titular do imóvel dentro do processamento da usucapião, sendo este instrumento legal da REURB conforme indica a própria legislação.

## **2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS**

Seguindo a estratégia metodológica adotada, nesta seção apresenta-se uma reflexão sobre a aparente contradição entre os mandamentos constitucionais que enfatizam a eficiência da coisa pública, o dever atribuído à propriedade relacionado à sua função social e a imprescritibilidade aquisitiva ainda que sobre imóveis públicos que se encontram em total descumprimento dos valores acima.

### **2.1 Análise sobre a função social da propriedade**

A propriedade privada é um direito constitucionalmente reconhecido, todavia o legislador constituinte, imbuído de um sentimento democrático e social, fez constar expressamente em dispositivo imediatamente seguinte que a propriedade atenderá a sua função social. Logo, em curtas palavras, estabeleceu-se de forma clara que a propriedade, no contexto constitucional vigente, não se reveste de seu caráter absoluto de outrora, ao contrário, têm em seu bojo como atributo de conformação o que se entende por hipoteca social, obrigação para com a coletividade.

Relacionar a função social com a propriedade é um exercício que ganha força na segunda metade do século XIX e início do século XX, em decorrência da decadência do

modelo de Estado Liberal e na ascensão do Estado Social apresentando-se como alternativa ideológica entre os defensores da propriedade privada e da propriedade coletiva (REIS, 2012). A análise acima que possibilita enxergar a função social como inerente à propriedade vai exatamente ao encontro do que conclui Figueiredo (2008):

A função [social] deve ser compreendida como conteúdo. Logo, ao se falar em função social da propriedade, estar-se-á a dizer que o conteúdo da propriedade é social, destinado ao interesse coletivo. Assim, a função social da propriedade consistiria em um dever atribuído ao sujeito proprietário, decorrente do próprio conteúdo do direito de propriedade, que impõe a destinação das propriedades para obtenção de uma vantagem de cunho difuso, relacionado aos não-proprietários. (FIGUEIREDO, 2008, p. 4592)

Atribuindo-se a função social como parte do conteúdo do próprio direito de propriedade, não se mostra forçoso pensar que o titular de um bem em total abandono, apesar de ter garantidos todos os poderes de proprietário, estaria descumprindo um dever a ele atribuído, ou seja, o de fazer com que a propriedade atenda sua função social frente aos não proprietários. É que com a expressa previsão constitucional do princípio da função social, a atenção deixou de ser voltada unicamente ao direito do proprietário, na visão individualista, passando a serem destacadas as ações de cunho social de modo a explorar o bem de acordo com regras ambientais, culturais, entre outras, ressaltando que eventual atividade empresarial, por exemplo, deve ser desenvolvida como inerente à função social (ALMEIDA, 2014).

Destaca-se que não se trata de uma limitação imposta ao direito de propriedade, até porque o dever apontado se revela um agir positivo do proprietário em revestir seu bem de um atributo a ele inerente, ou seja, parte de seu conteúdo que é a função social. Nas lições de Comparato (2003), a atualidade do direito reconhece excepcionalmente a existência de deveres positivos dos proprietários de certos bens em relação a outros sujeitos determinados, ou perante a comunidade social como um todo, em razão da função social da propriedade.

Deve-se ressaltar mais que o dever de fazer com que o bem atenda à sua função social é tão impositivo que a legislação nacional valoriza quem o exerce e impõe sanções a quem não o cumpre. Como exemplo, pode-se citar os termos da Lei nº. 10.257/2001 que dispõe sobre o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que prevê a existência de instrumentos a serem executados pelo poder público a fim de que o imóvel urbano cumpra



a sua função social, quais sejam: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. A referida norma também apresenta hipóteses de sanção para o descumprimento dos instrumentos acima referidos, que vão desde o IPTU progressivo no tempo até a desapropriação do bem.

Como forma de notar a valorização legal daquele que exerce sobre o bem uma atividade que o faz atender à sua função social, cita-se o que prevê o §4º do art. 1.228 do atual Código Civil nacional:

Art. 1.228. [...] §4º. O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. (BRASIL, 2002, online)

Logo, entende-se como clara a intenção do legislador nacional ao impor ao direito de propriedade e sobre o seu titular o atributo da função social. Na situação expressa acima, na Lei Civil, uma extensa área sem destinação quando atribuída a ela uma função social, mesmo por um não proprietário, a ele é reconhecido o direito de permanecer no imóvel. Dessa forma, inegável o entendimento que, no atual contexto constitucional-civil, o proprietário de bem imóvel subutilizado, descumprindo assim parte do conteúdo da propriedade, poderá ou, até mesmo, deverá sofrer as sanções para que esta atenda a sua função social.

Outro importante destaque que deve ser considerado é que a análise até aqui percorrida não faz distinção do regime jurídico imposto à propriedade, ou seja, se pública ou privada. Observa-se que o contorno social imposto constitucionalmente ao direito de propriedade não faz qualquer reserva à característica de sua titularidade ou finalidade. Assim, seja o bem de propriedade do particular ou de um ente estatal, deve tal direito, pela acepção de conteúdo, cumprir a função social imposta. Logo, a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada (DA ROCHA, 2005).

Também nessa esteira vai a análise de Reis (2012) que, para além de reconhecer a aplicação da função social sobre a propriedade pública, vislumbra como instrumento de combate o eventual desvio de finalidade. Para o autor, o atributo da função social dos

bens públicos é capaz de garantir uma otimização de sua utilização possibilitando extrair o melhor benefício possível, considerando não apenas o interesse público, mas acima de tudo o interesse social. Portanto percebe-se que, sobre a propriedade em descumprimento do atributo da função social, seja ela de domínio público ou privado, deve incidir efeitos jurídicos que a reaproximem da sua obrigação constitucional.

## 2.2 Bem público dominical e a (in)eficiência

É necessário considerar que o texto constitucional reflète de maneira clara a necessidade de zelo com a coisa pública quando em seu art. 37 expõe o princípio da eficiência incluído de forma expressa a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998 (BRASIL, 1998), apesar de já se encontrar intrinsecamente vigente em diversas passagens do texto original, visto que o dever de eficiência é uma exigência inerente a qualquer atividade pública. Também de forma expressa o legislador constituinte determina a manutenção de um sistema de controle interno por parte dos três poderes a fim de que avalie os resultados quanto à eficiência da gestão patrimonial (art. 74, II) (BRASIL, 1988). Percebe-se, portanto, a necessidade do óbvio, na medida em que todo o conjunto patrimonial público seja continuamente utilizado de forma produtiva e eficiente.

Analisando o princípio constitucional da eficiência, o professor Paulo Modesto (2014) aponta que, ao entendermos tal mandamento como a atividade de gestão pública necessariamente racional e instrumental, propiciada para servir à coletividade na justa proporção de suas necessidades, mostra-se inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraproducente e ineficiente. Todavia, contrariando tal princípio, os sinais de abandono da coisa pública em detrimento de toda a força normativa que relaciona valores e objetivos sociais ainda é uma marca dos gestores públicos.

Em estudo detalhado que teve como objetivo o mapeamento de imóveis públicos abandonados no município paraibano de Campina Grande, Carneiro (2018) conclui pela identificação de 476.910,00 m<sup>2</sup> do que considerou definir como “vazios urbanos”, sendo estes considerados imóveis públicos não utilizados, subutilizados ou desocupados. Ao constatar dado tão relevante, o autor promove a consequente relação com o princípio da função social da propriedade, acima analisado, ainda que sobre imóveis públicos.

Vejamos:





A Constituição Brasileira de 1988 apresenta em seu texto o princípio fundamental da função social que toda propriedade deve possuir. Percebe-se que houve um esforço do legislador constituinte em evitar que houvesse a formação de “vazios urbanos” nas cidades de forma que, fica suficientemente claro que o direito à propriedade está sujeito à condição de obrigatoriedade possuir uma finalidade, a qual não seja mera especulação imobiliária. Entende-se que da mesma forma que este princípio é aplicável ao particular deve ser aplicável à Administração Pública (CARNEIRO, 2018, p. 118)

Interessante destacar ainda que também em respeitado estudo promovido a partir de um programa de extensão vinculado à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), constatou-se que o déficit habitacional desse estado da federação estaria na marca de 124.435 residências (MANGUEIRA; MEDEIROS; SILVA, 2016). Logo, há um total contrassenso na medida em que o texto constitucional impõe a promoção do desenvolvimento social, garante o direito social à moradia, a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada, e a eficiência do patrimônio público, mas também veda expressamente a prescrição aquisitiva do imóvel público.

Não podendo afastar a relação de causa-efeito, o que se apresenta na realidade fática é um verdadeiro reflexo do conforto oferecido ao poder público a partir da fragilidade e pouca eficiência na atuação dos órgãos fiscalizadores e controle no trato com a coisa pública, bem como na inviolabilidade quase que sacra da sua propriedade oferecida pela imprescritibilidade aquisitiva, ainda que a antiga justificativa da supremacia do interesse público sobre o privado, normalmente utilizado, tenha evoluído no sentido de sua relativização.

### **3 A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO E O DIREITO SOCIAL À MORADIA**

Considerando a realidade de abandono de grandes áreas públicas ressaltada acima, a ocupação irregular do solo é fato jurídico notório por toda parte da grande extensão territorial brasileira. O crescimento desordenado das cidades é fator inicial para uma série de problemas sociais, tais como alta taxa de criminalidade, moradias em áreas de preservação ambiental ou em áreas de risco, precariedade do saneamento básico e de medidas de saúde pública, entre outros. Portanto a busca incessante por políticas públicas que visam a regularização de tais áreas tem sido tema de grande repercussão nas diferentes esferas do poder público.



Historicamente, o apossamento irregular de terras públicas tem origem mesmo antes do período republicano. Percebe-se tão somente a diferença entre os atores de tal ocupação. De acordo com Pereira (2019), as invasões em imóveis públicos se davam quase que exclusivamente por pessoas abastadas até o século XX. Desde então, com o crescimento da desigualdade social incrementada pela era da industrialização e o êxodo rural que resultou num crescimento desordenado dos centros urbanos, as terras públicas, em especial as marginais, passaram a ser irregularmente apossadas pelas camadas mais pobres da população.

Mostra-se importante destacar que a ocupação desenfreada e realizada de forma irregular pela população menos favorecida, social e economicamente, iniciando-se nas primeiras décadas do século XX e mantendo-se até a atualidade, não ocorreu e ocorre sem uma intervenção estatal, ao contrário, o Estado se apresenta como um ator de importante poder determinante de como e onde o estabelecimento de moradias irregulares ocorrem.

Conforme demonstra Soares (2015), no Brasil, as medidas do Estado caracterizadas por investimento em infraestrutura, urbanização, otimização de serviços públicos como transporte, saúde e educação, sempre ocorreram de modo concentrado com destinação, via de regra, em áreas ocupadas pelas classes de alto poder aquisitivo. Tal comportamento se mostra capaz de resultar numa piora da segregação social, deixando àqueles menos favorecidos o caminho *natural* de estabelecimento de moradias em áreas distantes dos centros urbanos, sem infraestrutura mínima, e que, por lei, são de titularidade muitas vezes do próprio Estado, mas sem qualquer destinação específica, haja vista que a falta de obras aparentes e a ausência do poder público sinalizando o abandono de grandes áreas de terras que se apresentam como *sem dono*.

Nesse contexto, o direito social à moradia fica claramente deixado em segundo plano. Não se verifica uma atenção contínua por parte dos poderes constituídos que efetivamente se converta em notória redução do déficit habitacional. Pelo contrário, em estudo que trata da efetivação da função social da propriedade de bens públicos em face do direito fundamental à moradia, Silva e Dantas (2017) constatam a existência de inúmeros bens públicos em situação de abandono sem o exercício da obrigatória função social, ao passo que há um número enorme de famílias desabrigadas ou que vivem em condições desumanas. Tal situação se apresenta como um contrassenso, visto que num país dito social-democrata e em plena vigência constitucional que possui em seu texto



maior um rol de objetivos fundamentais impondo como meta a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, há a defesa do entendimento de que bens imóveis de titularidade do poder público, em qualquer situação, são imprescritíveis.

Ainda que não se verifique uma continuidade na atuação pública em prol da efetividade do direito social à moradia, a Lei nº. 13.465/2017 prevê a REURB, exemplo de que a vontade política e a pressão da sociedade podem resultar em bons frutos (BRASIL, 2017). Inegável que a poderosa ferramenta prevista na citada lei é um avanço ao estado de exclusão social e irregularidade em que se encontram diversas famílias majoritariamente da classe mais vulnerável do seio social. Trata-se de um verdadeiro rito especial de promoção do Poder Público, que promove o fomento à regularização das ocupações e ajustes de caráter jurídico, urbanístico, ambiental e social. Todavia não se pode oferecer ao ocupante da área que a regularização só ocorra quando da vontade política dos governantes.

#### **4 A USUCAPIÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS COMO POSSÍVEL INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

O leitor desavisado, ainda que bem-intencionado e com o mínimo de formação jurídica, ao explorar os ditames constitucionais brasileiros que tratam da propriedade e de seus modos de aquisição pode chegar numa conclusão intrigante. Afinal, em uma situação de ocupação irregular consolidada e de difícil reversão por famílias carentes, deve-se levar em conta as expressas disposições de vedação da usucapião do bem público, ou é possível considerar ressalvas também intrínsecas ao texto constitucional, tais como: direito fundamental à moradia, promoção humana, garantia de desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e marginalidade e o atributo-dever da função social da propriedade?

Se por um lado há quem defenda a proibição a qualquer custo sob o argumento seguro e confortável da literalidade gritante, de outro existem aqueles que promovem a ponderação hermenêutica e exercitam a extração máxima do sistema constitucional vigente a fim de permitirem tratar a casualidade como exigem os seus contornos para uma excepcional viabilidade da prescrição aquisitiva do bem público em prol de um bem maior.

#### 4.1 Imprescritibilidade aquisitiva em prol do abandono

Os adeptos do literal impedimento da prescrição aquisitiva sobre a propriedade imobiliária pública se encostam nas previsões constitucionais do art. 183, §3º, “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”, e, ainda no que diz o parágrafo único do art. 191, “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL, 1988). Possuem ainda em seu arsenal argumentativo, o Código Civil brasileiro de 2002 que, em seu art. 102, reflete os citados dispositivos constitucionais, “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião” (BRASIL, 2002, online). E, por fim, a quase sexagenária súmula 340 do Supremo Tribunal Federal que assim dispõe: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião” (BRASIL, 1963, online).

Por outro lado, não há como desconsiderar que o texto constitucional expõe de maneira clara a necessidade de zelo com a coisa pública quando em seu art. 37 expõe o princípio da eficiência incluído de forma expressa a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998 (BRASIL, 1988). Percebendo, portanto, a necessidade do óbvio para que todo o conjunto patrimonial público seja continuamente utilizado de forma eficaz.

#### 4.2 Supremacia do interesse público em nova roupagem

Supor que o interesse público deva sempre prosperar sobre o privado tem suas consequências nefastas. A possibilidade de questionar máximas e dogmas promove a evolução do pensamento. Nesse contexto, a corrente doutrinária que defende uma nova roupagem ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público propõe inclusive, a relativização da supremacia do interesse público sobre o particular, dividindo o princípio em duas vertentes. É exatamente esse o sentido apresentado por Barroso citado por Pires,

[...] deve-se fazer, em primeiro lugar, a distinção necessária entre interesse público (i) primário – isto é, o interesse da sociedade, sintetizado em valores como justiça, segurança e bem-estar social – e (ii) secundário, que é o interesse da pessoa jurídica de direito público (União, Estados e Municípios), identificando-se como o interesse da Fazenda Pública, isto é, do erário. Pois bem: o interesse público secundário jamais desfrutará de uma supremacia *a*



*priori* e abstrata em face do interesse particular. Se ambos entrarem em rota de colisão, caberá ao intérprete proceder à ponderação desses interesses, à vista dos elementos normativos e fáticos relevantes para o caso concreto. (PIRES, 2014, p. 93)

Logo, não se sustenta mais uma prevalência do interesse público de forma geral e abstrata. Deve-se promover a identificação de qual faceta da supremacia do interesse público se apresenta no caso concreto e defender que mesmo o chamado interesse público primário deve prevalecer somente quando respaldado sob um claro viés social, ou seja, quando tal interesse público esteja de fato legitimado.

Em estudo suficientemente claro e conciso, o então professor e atual ministro da Suprema Corte brasileira, Luís Roberto Barroso, juntamente com a professora Ana Paula de Barcellos (2003), trataram de esclarecer a transformação interpretativa constitucional destacando que a nova interpretação não representa o desprezo aos métodos clássicos, como são o gramatical, sistemático e teleológico, apesar de nem sempre estes se mostrarem suficiente. Destacam ainda que não se mostra válida a crença de que as normas jurídicas, em especial as constitucionais, tragam sempre em si um sentido único, objetivo, válido para todas as situações sobre as quais incidem.

A nova interpretação constitucional assenta-se no exato oposto de tal proposição: as cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, principiológico e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestam ao sentido unívoco e objetivo que uma certa tradição exegética lhes pretende dar. O relato da norma, muitas vezes, demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas. À vista dos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem realizados é que será determinado o sentido da norma, com vistas à produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 144).

Assim, quando há o interesse público revestido apenas da presença da pessoa jurídica de direito público, como o caso de titularidade patrimonial, esta não possui a supremacia a qualquer custo. Nessa senda é que se reside a ideia sólida de uma ponderação dos ditames constitucionais que tratam da impossibilidade jurídica da usucapião de imóvel público. Será mesmo o bem imóvel público imprescritível em todo e qualquer caso? Ainda que um eventual reconhecimento da propriedade em detrimento da pessoa jurídica de direito público que mal geriu seu patrimônio seja a real expressão

da efetividade de valores e anseios também expressos no texto constitucional? É o que se pretende observar.

### 4.3 Usucapião de bem público no direito comparado

Considerando que parte do nosso sistema jurídico, em especial aquele que trata da propriedade imobiliária, possui sua gênese no direito europeu, inicialmente a partir do sistema português e posteriormente com franca influência dos sistemas alemão e francês (DOS SANTOS, 2011), oportuno se mostra observar como se dá o tratamento do regime jurídico sobre os bens públicos de algumas das referidas nações. Para além da acessibilidade da língua, o instituto jurídico da usucapião no direito português é extremamente similar ao do direito brasileiro, tanto que o reconhecimento extrajudicial há muito tempo praticado naquele país foi modelo inspirador para inserção de tal possibilidade trazida pelo Código de Processo Civil de 2015 (MARASCHIN; PEREIRA, 2021). Assim, observar como é tratada a eventual usucapião da propriedade pública lusitana se mostra de extrema importância a fim e converter a observação em termos de concepções mais amplas e generalizadas.

Inicialmente, destaca-se que o sistema jurídico português, no que se refere à propriedade pública, dispõe expressamente a incidência do direito privado como regra, ou seja, de início não há um tratamento diferenciado entre os bens de propriedade do particular e aqueles de domínio público sob a ótica da titularidade. Assim dispõe o art. 1.304 do Código Civil português:

“[...] o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio” (PORTUGAL, 1966)

Dessa forma, o tratamento diferenciado do bem público no direito português depende da sua natureza jurídica e não de sua titularidade, característica importantíssima para uma análise mais aprofundada da propriedade.

Percebe-se que o sistema legal lusitano promove a diferenciação dos bens pertencentes ao Estado entre aqueles em regime de domínio público dos em regime de domínio privado. Essa sistemática se aproxima bastante da classificação em vigor no



direito brasileiro quanto aos bens públicos dividindo-os em: de uso comum do povo, de uso especial e dominicais. Assim, a partir do caráter comparativo, os bens públicos em regime de domínio privado em Portugal se equiparariam aos bens públicos dominicais no Brasil, ou seja, aqueles que não possuem uma afetação específica, estando à disposição do Estado, inclusive para alienação (CABRAL, 2015).

Apesar da diferenciação estabelecida entre os bens de *titularidade privada* do Estado e aqueles de domínio público, o direito lusitano não possui o sistema legal de vedação da usucapião quanto aos bens públicos como prevê a legislação nacional. Diferente do que ocorre no Brasil, os bens imóveis públicos que se encontrem no chamado domínio privado, ou seja, ainda que sejam de titularidade pública, mas revestidos de natureza jurídica privada, estão sujeitos a prescritebilidade aquisitiva assim como os bens de titularidade privada. Quando muito, a legislação portuguesa estabelece um cômputo de tempo superior para o reconhecimento da propriedade pela usucapião quando esta tem por objeto um bem público.

Em sede de apelação proveniente do Tribunal da Relação de Coimbra que reconheceu a usucapião de uma unidade habitacional de titularidade privada do Estado a um particular há a seguinte dicção:

A Lei n.º 54 de 16 de Junho de 1913 mantém-se em vigor, não tendo sido revogada pelo art. 3.º da lei preambular do Código Civil (Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966), face à sua natureza administrativa e ao disposto no art. 1304.º do referido Código, sendo usucapíveis as coisas que se encontrem na ‘titularidade privada’ do Estado, desde que, para além dos restantes pressupostos, tenha ocorrido acréscimo de 50% na duração do prazo prescricional aquisitivo. (PORTUGAL, 2012)

Não se mostra forçoso vislumbrar que a viabilidade da usucapião sobre bens públicos em caráter de disponibilidade vai de encontro à ideia muitas vezes nefasta de acúmulo de bens inservíveis do Estado, situação claramente contrária ao que se entende por efetividade do dever de eficiência da coisa pública e do cumprimento do caráter atributivo de função social da propriedade.

O raciocínio de não conceder ao Estado a imprescritebilidade aquisitiva de seus bens, independentemente da sua natureza e em qualquer situação de fato, não é uma característica própria do direito lusitano. O antigo código civil argentino, Lei n.º. 340/1869

conhecido como Código de Vélez Sarsfield, era ainda mais contundente e expresso quando se tratava da possibilidade da usucapião de bens públicos.

Art. 3951. – El Estado general o Provincial, y todas las personas jurídicas o visibles están sometidas a las mismas prescripciones que los particulares, en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada; y pueden igualmente oponer la prescripción.

Art. 3952. – Pueden prescribirse todas las cosas cuyo dominio o posesión puede ser objeto de una adquisición. (ARGENTINA, 1869)

Todavía entrou em vigor em 2015 o novo código civil argentino, Lei nº. 26.994/2014, que, apesar de não mais tão expresso quanto a viabilidade da prescrição aquisitiva sobre os bens públicos, ainda reflete o mesmo raciocínio, mantendo inclusive a separação entre bens de domínio público e de domínio privado do Estado. A partir da análise dos artigos 236 e 237 do atual código civil argentino é possível inferir que a prescritibilidade aquisitiva se mantém incidente sobre os bens de domínio privado do Estado, visto que o caráter de imprescritibilidade recai tão somente aos bens essencialmente públicos:

Art. 236. – Bienes del dominio privado del Estado. Pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: a) los inmuebles que carecen de dueño; [...]

Art. 237. – Determinación y caracteres de las cosas del Estado. Uso y goce. Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales. (ARGENTINA, 2015, online).

Em estudo específico de análise comparativa do instituto da usucapião prevista nas legislações brasileira e argentina, concluiu-se que os fundamentos, elementos, objeto e natureza jurídica da prescrição aquisitiva nos dois países são similares, havendo, entretanto, algumas divergências relacionadas a prazos e à possibilidade de se adquirir bens estatais. Inclusive quanto à prescrição aquisitiva de bens públicos, Fidalgo (2017) conclui que esse é um ponto de importante divergência, visto que na Argentina é admitida a usucapião de bens do patrimônio privado do Estado, ao final fazendo óbvia relação quanto ao cumprimento da função social da propriedade consagrada nos dois países.

À guisa de comparação e guardados os elementos que diferenciam a realidade econômica e social de cada nação, não se pode dizer que nos dois países mencionados acima em que a usucapião de imóvel público sem afetação é juridicamente viável ocorra um epidêmico número de invasões a terras e prédios públicos como o senso comum





geralmente conclui. Também se observa que nesses sistemas jurídicos que, conforme visto, possuem categorização dos bens públicos bastante aproximada ao brasileiro há um tratamento em menor grau ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

## 5 A REURB EM PROCESSAMENTO INDIVIDUAL DE REGULARIZAÇÃO

Tendo em vista a já mencionada característica histórica de ocupações irregulares que permeiam o solo urbano nacional, a REURB é tida como um processo de manifestação do interesse público na promoção da propriedade formal em favor dos ocupantes de núcleos urbanos informais. Mais do que um instrumento legal de regularização da propriedade imobiliária, trata-se de uma importante ferramenta de efetividade da moradia digna.

Consiste ainda no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também pelos beneficiários, individual ou coletivamente. Poderá ainda ser promovida pelas cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. (DOS SANTOS, 2011, p. 13)

Todavia, em alguns casos, a aplicação do reconhecimento da posse e sua conversão em propriedade num processo de REURB só ocorre a partir da vontade política das autoridades públicas ou de uma coletividade. Assim, muitas famílias ficam à mercê do interesse do poder público em promover tal regularização. A situação se mostra mais complexa quando os assentamentos se encontram localizados em área pública.

Nas lições de Fernandes (2011) em importante estudo sobre a formação de assentamentos informais na América Latina, os núcleos urbanos informais são normalmente estabelecidos por incorporadores clandestinos ou por novos moradores que ocupam terrenos públicos.

Inicialmente, os serviços públicos, como pavimentação, iluminação pública, água e saneamento são inexistentes. Com o passar do tempo, os edifícios são

ampliados, materiais de construção mais duráveis substituem os temporários e alguns serviços públicos começam a aparecer. A provisão de serviços públicos geralmente estimula mais a construção. Essa consolidação física pode levar muitos anos, criando bairros com edifícios de alvenaria com dois andares ou mais, ruas pavimentadas, calçadas e centro comerciais (FERNANDES, 2011, p. 4)

Após muitos anos do início de formação do aglomerado informal e em alto grau de irreversibilidade, famílias se encontram em um limbo habitacional na medida em que ocupam um lar que edificaram ou adquiriram na informalidade, geralmente a custos abaixo dos praticados no mercado, mas com a provisão de um grande esforço econômico dos membros familiares. Por outro lado, vivem diariamente em estado de vulnerabilidade em diversos aspectos: jurídico, social, ambiental, político e econômico.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada e com base no sentimento percebido com a revisitação dos ditames constitucionais e infraconstitucionais que tratam da propriedade imobiliária, foi possível aferir uma sensação de contradição no trato jurídico com a coisa pública. Constatou-se o cuidado, quase que exagerado, do legislador nacional em deixar claro o entendimento de que os bens públicos não podem ser usucapidos. Todavia há as imposições expressas no sentido de promoção da eficiência patrimonial de titularidade do poder público, restando clara ainda a indissociável noção de cumprimento da função social da propriedade também aplicável ao bem público e os valores e objetivos constitucionais que cultuam a efetividade do direito social à moradia, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a garantia do desenvolvimento econômico e social.

Vale dizer que, como consequência da recorrente disposição proibitória da prescrição aquisitiva de bens públicos, o sistema jurídico nacional, por anos, viu-se forçado a tender para a vedação irrestrita e a qualquer custo da usucapião de imóveis de titularidade do poder público, mesmo nos casos em que a propriedade pública não cumprira o dever-atributo da função social e ainda que a casuística indicasse um apossamento revestido de todos os demais valores ditos fundamentais pela própria Constituição Federal.



Felizmente, entende-se que um dos principais papéis do profissional do direito é confrontar antigos dogmas e promover a conformação do sistema jurídico vigente considerando-o como uno e indissolúvel. Nesse viés, mostra-se oportuno um olhar panorâmico sobre todo o conjunto de normas e não a análise pontual e individualizada de traços de normas que darão base para fundamentar uma opinião pré-concebida.

Nesse sentido, tratar as vedações literais da usucapião sobre bem público de forma irrestrita com a justificativa frágil de impossibilidade jurídica do pedido sem se debruçar sobre aspectos factuais do caso concreto e desconsiderar todo o conjunto de princípios e valores constitucionais que orbitam sobre a temática não aparenta uma postura condizente com a função de jurista.

Logo, ao levar em conta os elementos caracterizadores de um apossamento de bem imóvel público em estado de abandono e inservível que não se encontre afetado, ou seja, componente do conjunto patrimonial do poder público aptos a serem alienados; somado ao caráter e atributos de regularização fundiária indicados pela Lei nº. 13.465/2017, que autoriza o reconhecimento da propriedade em favor do ocupante por parte do ente público titular da área pública ocupada, verifica-se mais do que viável, nesses termos, a usucapião em favor do particular.

Projeta-se, portanto, que a eficácia dos ditames constitucionais aqui aventados, tais como direito social à moradia, desenvolvimento econômico e social, eficiência do patrimônio público e função social da propriedade, estarão em estado de eficácia e efetividade se vislumbradas hipóteses de aplicação de instrumentos legais existentes, como a usucapião (seja ela judicial ou extrajudicial) no âmbito da REURB, para a viabilização de absorção das ocupações irregulares consolidadas para o sistema formal de propriedade imobiliária.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Patrícia Menezes de. **Possibilidade de Usucapião de Bem Imóvel Público em razão da Função Social e do Direito de Moradia garantidos pela Constituição Federal de 1988**. 2014. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/2semestre2014/trabalhos\\_22014/PatriciaMenezesdeAlmeida.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2014/trabalhos_22014/PatriciaMenezesdeAlmeida.pdf). Acesso em: 28 out. 2021.



ARGENTINA. **Ley 340, de 25 set. 1869.** El Código Civil. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/340-nacional-codigo-civil-lns0002653-1869-09-25/123456789-0abc-defg-g35-62000scanyel>. Acesso em: 03 nov. 2021.

ARGENTINA. **Ley 26.994, de 07 out. 2014.** Código Civil y Comercial de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponível em: [http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo\\_Civil\\_y\\_Comercial\\_de\\_la\\_Nacion.pdf](http://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf). Acesso em: 15 nov. 2021.

BARROSO, Luis Roberto; DE BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 232, p. 141-176, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340.** Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false>. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 1998. Brasília, 05 de junho de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). 08 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, **Diário Oficial**, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. **Diário Oficial**, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. **Diário Oficial**, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 12 nov. 2021.



BRASIL. Lei n. 13.465 de 11 jul. 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, **Diário Oficial**, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei;l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei;l13465.htm). Acesso em: 12 nov. 2021.

CABRAL, Rodolfo Fernandes. **Desapropriação judicial privada de bens imóveis públicos: enfrentamento dos direitos fundamentais e a proteção aos bens imóveis públicos**. Orientador: Otacílio dos Santos Silveira Neto. 173 f. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/199449410>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CARNEIRO, Gilberto Rodrigues. **Os usos de imóveis públicos urbanos em Campina Grande e o (Des)cumprimento da função social da propriedade**. Orientador: Profa. Dra. Edjane Esmerina Dias da Silva. 128 f. 2018. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2018. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/17427>. Acesso em: 10 nov. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5660575/mod\\_resource/content/1/A\\_afirmacao\\_historica\\_dos\\_direitos\\_human%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5660575/mod_resource/content/1/A_afirmacao_historica_dos_direitos_human%20%281%29.pdf). Acesso em: 15 ago. 2021.

DA ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Função social da propriedade pública**. Malheiros, 2005.

DOS SANTOS, Francisco José Rezende. **O registro de imóveis e o desenvolvimento da nação**. 2011. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-registro-de-imoveis-e-o-desenvolvimento-da-nacao>. Acesso em: 13 out. 2021.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América latina. **Foco em políticas fundiárias**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 30 out. 2021.

FIDALGO, Amanda Cabral. **Usucapião: estudo comparado entre Brasil e Argentina**. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55083/usucapiao-estudo-comparado-entre-brasil-e-argentina>. Acesso em: 19 dez. 2021.

FIGUEIREDO, Luciano Lima. Os Reais Contornos Do Princípio Da Função Social Da(S) Propriedade(S). *In: Publica Direito*, Salvador. a. 5, n. 43, mar. 2008. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciano\\_lima\\_figueiredo.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciano_lima_figueiredo.pdf). Acesso em 12 set. 2021.

MANGUEIRA, Filipe Gonzales Nobre; MEDEIROS, Mariana Daltro Leite; SILVA, Geovany Jessé Alexandre da. **Uma experiência de habitação de interesse social em cidades de pequeno porto:** o caso da vila mocó na cidade de Itaporanga, Paraíba, Brasil. 2016. Disponível em: <https://fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%20%20-%20Cidades%20Inovadoras%20e%20%20Inteligentes/Paper1310.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

MARASCHIN, Inês Maria; PEREIRA, Julliana Albuquerque Marques. Modos de aquisição da propriedade: a usucapião de bens imóveis judicial e extrajudicial em Portugal e no Brasil. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-IURJ**, v. 2, n. 2, p. 127-145, 2021. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/44>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MODESTO, P. NOTAS PARA UM DEBATE SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. p. 105-119, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 29 out. 2021.

PEREIRA, Mônani Menine. **Ocupações irregulares consolidadas em imóveis públicos urbanos:** a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento do desenvolvimento urbano sustentável. Orientador: Prof. Dr. Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto. 150 f. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2496/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Monani%20Menine%20Pereira.pdf>. Acesso em: 05 set. 2021.

PIRES, Cristiano Tolentino. **Usucapião de Terras Devolutas:** uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PORTUGAL. **Decreto-lei nº 47.344, de 25 nov. 1966.** Aprova o Código Civil e regula sua aplicação. Lisboa. 1966. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/i/frame/codigo-civil>. Acesso em: 08 set. 2021.

PORTUGAL. Tribunal de Relação de Coimbra. **Apelação cível n. 358/06.8TBSRE.C2.** Propriedade Resolúvel. Casa de Habitação. Usucapião. Relator: Carlos Querido. Coimbra, 07 de fev. 2012. Disponível em: <https://trc.pt/ap-358068tbsrec2/>. Acesso em: 22 out. 2021.

REIS, João Emilio de Assis. A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos. *In: Anais...* XXI Encontro Nacional do CONPEDI, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em: 22 out. 2021.

SILVA, Sarah Duarte Araujo; DANTAS, Caroline Bastos. A efetivação da função social da propriedade de bens públicos em face do direito fundamental à moradia: uma análise



do cabimento dos institutos da usucapião e da concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos. **Centro Universitário de Sete Lagoas-UNIFEMM**, 2017. Disponível em: [https://f.hubspotusercontent30.net/hubfs/8227630/SITE\(UNIFEMM\)/Portais%20e%20Editais/Saberes2.pdf#page=9](https://f.hubspotusercontent30.net/hubfs/8227630/SITE(UNIFEMM)/Portais%20e%20Editais/Saberes2.pdf#page=9). Acesso em: 14 out. 2021.

SOARES, Edmilson; SANTOS, Leandro Bruno. Segregação socioespacial e moradia no Brasil entre finais do século XIX e início do século XX. **Geografares**, p. 41-53, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/10771>. Acesso em: 10 out. 2021.