

# **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

#### **Representante Discente - FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC - Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-155-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

#### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II reuniu-se no II Encontro Virtual do CONPEDI, evento totalmente virtual e síncrono ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, sob a temática “Direito, Pandemia e Transformação Digital: novos tempos, novos desafios”.

Com 9 meses de isolamento social e todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, o CONPEDI conseguiu contornar todas as enormes adversidades e ofereceu um evento com conferências, painéis e grupos de trabalho de excelência. Um momento marcado pela alegria do reencontro, ainda que virtual, e que ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho (GT).

Os trabalhos e debates desenvolvidos produziram grande empatia entre os participantes, a repercutir as preocupações da sociedade brasileira contemporânea e sua agudização neste momento grave de pandemia, sob os eixos do combate à corrupção e à improbidade administrativa; da regulação e controle; e da transparência e eficiência administrativa.

Os artigos destes anais gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COM ENFOQUE À EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS
2. GOVERNANÇA PÚBLICA PARA GARANTIR O FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA
3. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO PARA A COMPRA INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA
4. A ANÁLISE DAS FRAUDES AO PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL DO GOVERNO FEDERAL (PANDEMIA DA COVID-19). A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UM PADRÃO DE COMPORTAMENTO ÉTICO INSTITUCIONAL
5. MUNICÍPIO, FEDERALISMO FISCAL E DIREITOS SOCIAIS: POSSÍVEIS SOLUÇÕES A PARTIR DE UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA

6. A SUPOSTA ALTERAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO PELA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB)

7. A POSSE E A (IM) POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL

8. A TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NECESSÁRIO DA CAPACIDADE GOVERNATIVA: O CONTROLE SOCIAL NA LICITAÇÃO COMO FORMA DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCEDIMENTO E NO COMBATE A PATOLOGIAS CORRUPATIVAS

9. A (IM)PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OBJETIVANDO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO TEMA 897 DA REPERCUSSÃO GERAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

10. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

11. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO CONTEXTO DA DESLEGALIZAÇÃO: STF E O CASO ANVISA

12. MONOPÓLIO DO NETFLIX NO MERCADO BRASILEIRO DE SVOD - (SUBSCRIPTION VIDEO ON DEMAND)

13. GATE KEEPING E BENIGN BIG GUN NO CONTEXTO DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE E DO FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL - FSA

Com 15 (quinze) artigos aprovados e 13 (treze) efetivamente apresentados no GT, a presença maciça dos inscritos no evento confirma que o formato de CONPEDI Virtual veio para ficar, como mais uma modalidade possível ao lado dos eventos presenciais.

Será possível conferir nestes anais artigos científicos de elevada qualidade e pertinência acadêmica, com uma pluralidade de abordagens bastante originais e com indubitável relevo prático.

Registramos os cumprimentos ao CONPEDI, pelo empenho e a qualidade da organização desse II Encontro Virtual - um excepcional momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Assim, temos a satisfação de apresentar a presente obra a toda a comunidade jurídica, a confirmar que a Covid-19 pode até ter nos distanciado fisicamente, mas continuamos a pesquisar e difundir nossas pesquisas agora no formato virtual. Não temos a ternura do abraço presencial, mas temos o sorriso e a certeza da presença.

De Passo Fundo (RS) e de Florianópolis (SC), dezembro de 2020.

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Nota técnica: O artigo intitulado “ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL” foi indicado pelo Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense - UNIPAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **A POSSE E A (IM) POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL**

### **THE POSSESSION AND POSSIBILITY AND IMPOSSIBILITY OF USUCAPION OF PUBLIC GOODS IN BRAZIL**

**Guilherme Carta Ribeiro  
Francisco Cardozo Oliveira**

#### **Resumo**

O trabalho analisa a possibilidade de usucapião de bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro. Depois de tratar da classificação dos bens públicos e de identificar a possibilidade de posse, diante do abandono, de bens públicos dominicais, a análise indica que a jurisprudência supera a proibição de usucapião de imóveis públicos. A usucapião de bens públicos dominicais tem sido aceita por parte dos juristas e pela jurisprudência para garantir moradia. A síntese conclusiva indica a necessidade de elaboração da dogmática da posse de bens públicos, comprometida com usos e finalidades de moradia, em face das necessidades de pessoas carentes de abrigo.

**Palavras-chave:** Bens públicos, Usucapião, Propriedade, Posse, Moradia

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The paper analyzes the possibility of usucapion of public goods in the Brazilian legal system. After dealing with the classification of public goods and identifying the possibility of possession, in the face of abandonment, of public goods, the analysis indicates that the jurisprudence overcomes the prohibition of adverse possession of public properties. The usucapion of public goods has been accepted by jurists and by the jurisprudence to guarantee housing. The conclusive summary indicates the need to elaborate the dogmatics of the possession of public goods.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public goods, Usucapion, Property, Possession, Housing

## 1 INTRODUÇÃO

O elevado número de cidadãos brasileiros desprovidos de moradia representa uma evidente violação ao art. 6º. da Constituição da República. O texto constitucional assegura a moradia como direito social fundamental; entretanto, de acordo com pesquisa realizada em 2017 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Brasil acumula aproximadamente 101 mil moradores de rua nos grandes e pequenos centros urbanos<sup>1</sup>.

No contexto da falta de imóveis para o exercício do direito social fundamental a moradia impõe-se verificar até que ponto é possível promover a usucapião de bens públicos, de modo a suprir as necessidades de abrigo e habitação no Brasil, principalmente naquelas situações de falta de ocupação útil pelo Estado.

O principal objetivo do estudo é analisar os limites de apropriação privada de bens públicos, no confronto com a função social da propriedade, de modo a ampliar a oferta de moradias.

O problema a ser enfrentado, portanto, é o de, a partir da classificação legal dos bens públicos, estabelecer a possibilidade de usucapião de imóveis públicos que possam ser destinados a moradia, de modo a dar efetividade ao princípio da função social da posse e do direito de propriedade.

Para dar conta do problema, no primeiro capítulo é trabalhada a divisão dos bens. Pretende-se identificar os bens cuja possibilidade de sujeitar a usucapião esteja em consonância com o ordenamento jurídico.

No segundo capítulo, analisa-se a classificação dos bens públicos. Destaca-se a relevância dos bens dominicais para fins de usucapião. Também são destacados neste capítulo a questão da impenhorabilidade, inalienabilidade ou alienação condicionada, impossibilidade de oneração e a imprescritibilidade relacionadas aos bens públicos.

Por fim, no terceiro capítulo, examina-se a possibilidade de utilizar o instituto da usucapião aplicada aos bens públicos.

Adota-se uma metodologia de caráter dedutivo, com apoio em fontes bibliográficas, jurisprudenciais e estatísticas.

---

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29303](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303). Acesso em: 18 ago. 2020.

## 2 DEFINIÇÃO DE BENS PÚBLICOS E OS BENS PASSÍVEIS DE USUCAPIÃO

Destaca-se a distinção conceitual<sup>2</sup> entre bens particulares, ou privados, e bens públicos, ou bens coletivos. A distinção conceitual é de grande relevância para estabelecer a possibilidade de usucapião.

A Constituição da República não faz diferenciação entre bens particulares e bens públicos, que fica sujeita a legislação infraconstitucional, mas trata da titularidade dos bens públicos. O Código Civil, por meio do art. 98, define bem público como todo bem de domínio nacional pertencente a uma pessoa jurídica de direito público interno. Os demais bens cujas características não se enquadram nesses são considerados bens privados. Nota-se, conseqüentemente, que o Código Civil adota o critério negativo para a distinção *bipartite*<sup>3</sup>.

Percebe-se que o Código Civil utiliza o critério da titularidade do bem para distinguir entre bens públicos e bens privado. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho afirma que,

com base no vigente dispositivo do novo Código, podemos, então, conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. Os elementos do conceito que já anteriormente apresentávamos foram sufragados pelo art. 98 do Código Civil, como é fácil concluir<sup>4</sup>.

Ressalvam-se da regra os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado, condicionados à utilização exclusiva na prestação de serviços públicos. Nesta hipótese, apesar de o bem encontrar-se na posse de particulares, a finalidade social imposta pelo Estado implica sujeição às regras aplicáveis aos bens públicos.

Os bens pertencentes a empresas públicas, de sociedade de economia mista e de função pública de direito privado, por sua vez, são considerados bens privados, visto que ambas possuem

---

<sup>2</sup> Embora o Código Civil adote a classificação *bipartite*, alguns doutrinadores entendem existir uma terceira classificação dos bens que não são considerados públicos e tampouco privados: os bens difusos, como por exemplo, o meio ambiente.

<sup>3</sup> Art. 98. Código Civil 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.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.1157.

personalidade jurídica de direito privado. Sobre essa questão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que:

a isso tudo acrescenta-se outra razão de ordem técnico-funcional, ligada à própria origem desse tipo de entidade; ela foi idealizada, dentre outras razões, principalmente por fornecer ao Poder Público instrumento adequado para o desempenho de atividades de natureza comercial e industrial; foi precisamente a forma de funcionamento e organização das empresas privadas que atraiu o Poder Público. Daí a sua personalidade jurídica de direito privado. Embora elas tenham personalidade dessa natureza, o regime jurídico é híbrido, porque o direito privado é parcialmente derogado pelo direito público. Mas, falando-se em personalidade de direito privado, tem-se a vantagem de destacar o fato de que ficam espancadas quaisquer dúvidas quanto ao direito a elas aplicável: será sempre o direito privado, a não ser que se esteja na presença de norma expressa de direito público.<sup>5</sup>

Acerca da sistemática instituída pelo Código Civil, Caio Mário da Silva Pereira faz uma crítica em relação à contradição que pode ser observada entre os artigos que tratam dos bens de direito privado e de direito público. Segundo o jurista, existe uma incoerência na segunda parte do art. 98 do Código Civil, que declara serem particulares todos os outros bens “seja qual for a pessoa a quem pertençam”<sup>6</sup>.

Observa-se que a natureza pública ou privada do bem depende da natureza jurídica do sujeito proprietário ou possuidor e da finalidade atribuída à coisa.

## 2.1 Destinação dos bens públicos

A diferenciação entre bens públicos e privados enseja análise acerca de uma classificação secundária, relativa à destinação dos bens públicos. Quanto a destinação, o art. 99 do Código Civil divide os bens públicos em bens de uso comum do povo, bem de uso especial e bem público dominical.

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 561.

<sup>6</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Teoria Geral de Direito Civil**. Revisado e atualizado por Maria Celina Bodin de Moares. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 354.

### 2.1.1 Bens de uso comum do povo

Os bens de uso comum do povo, também denominados de bens de domínio público, pertencem às pessoas jurídicas de direito público, no âmbito federal, estadual ou municipal. De acordo com Flávio Tartuce, os bens de uso comum do povo são destinados à utilização da população em geral, sem que haja qualquer tipo de permissão especial para esse exercício<sup>7</sup>. Alguns exemplos desses bens são os mares, praças, vias públicas e monumentos. Eles são qualificados como uma espécie propriedade *sui generis*, em face da condição de posse atrelada ao interesse coletivo e a faculdade de qualquer indivíduo poder reivindicá-la.

No âmbito do direito administrativo, é importante fazer a ressalva de que a administração pública pode regulamentar a utilização dos bens públicos e, inclusive, pode proibir sua utilização, desde que siga os princípios que regem o exercício dos atos administrativos, tais como o princípio da legalidade, da motivação, da transparência dos atos.

O Código Civil, a partir do art. 99, inciso I, enumera exemplos de bens de uso comum do povo tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. É necessário, porém, ter em conta que os casos indicados pelo art. 99 do Código Civil não são taxativos, isto é, existem bens de uso comum do povo não enumerados no referido artigo.

### 2.1.2 Bens de uso especial

Os bens de uso especial são os de propriedade ou posse das pessoas jurídicas de direito público interno, cujas finalidades consiste na destinação a serviços ou fins determinados. São bens considerados instrumentos do serviço público que abrangem todas as coisas móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução de seus afins.

Em relação à expressão “de uso especial” empregada pelo Código e pela doutrina majoritária, Di Pietro faz a seguinte ressalva:

a expressão uso especial, para designar essa modalidade de bem, não é muito feliz, porque se confunde com outro sentido em que é utilizada, quer no direito estrangeiro, quer no direito brasileiro, para indicar o uso

---

<sup>7</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**. v.1. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.349.

privativo de bem público por particular e também para abranger determinada modalidade de uso comum sujeito a maiores restrições, como pagamento de pedágio e autorização para circulação de veículos especiais.

A jurista propõe, ainda, uma opção para o uso de termo mais correto e técnico para se referir a tais bens; diz ela em continuidade,

é mais adequada à expressão utilizada pelo direito italiano e pelo antigo Código de Contabilidade Pública, ou seja, bens do patrimônio indisponível; por aí se ressaltar o caráter patrimonial do bem (ou seja, a sua possibilidade de ser economicamente avaliado) e a sua indisponibilidade, que resulta, não da natureza do bem, mas do fato de estar ele afetado a um fim público.

O art. 99, inciso II, do Código Civil, enumera alguns casos de bens especiais, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração Federal, Estadual, Territorial ou Municipal, inclusive os de suas autarquias. Assim como no inciso I, o rol elaborado pelo artigo não é taxativo.

São bens de uso especial os edifícios de repartições públicas, terrenos aplicados à prestação de serviços públicos, veículos oficiais, mercados públicos, escolas e hospitais do Estado, delegacias, etc<sup>9</sup>. Tais bens podem ser utilizados por qualquer indivíduo, desde que respeitados certos limites normativos impostos pela administração pública.

Tanto os bens de uso comum do povo como os bens de uso especial são afetados por uma finalidade pública.

### 2.1.3 Bens públicos dominicais

Os bens públicos dominicais, previstos no § único do art. 99 do Código Civil, constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público como objeto de direito pessoal ou real. Tais bens representam o patrimônio disponível do Estado, uma vez que não há destinação comum ou especial. A definição da coisa dominical é essencialmente residual, na relação com os demais bens públicos, de modo que são considerados uma espécie de patrimônio disponível. Sobre os

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 748.

<sup>9</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2019, p.796.

bens dominicais, Fernanda Marinela esclarece que:

são os que pertencem ao acervo do Poder Público, sem destinação especial, sem finalidade pública, não estando, portanto, afetados. Esse conceito é estabelecido por exclusão, trata de uma definição residual, sendo dominical aquele bem que não são de uso comum do povo e não de uso especial. São exemplos: as terras sem destinação pública específica, as terras devolutas, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa<sup>10</sup>.

Salienta-se que é permitida a utilização dos bens dominicais por particulares, desde que observadas as normas administrativas e as condições e limitações instituídas pelo Poder Público. Ilustra a hipótese ora mencionada a concessão de uso especial de áreas de propriedade da União para fins de moradia de população carente ou de baixa renda, em atenção aos ditames da Lei nº. 9.636/1998<sup>11</sup>.

## 2.2. Regime jurídico dos bens públicos

Em relação ao regime jurídico, os bens públicos estão sujeitos a inalienabilidade ou alienação condicionada e a impenhorabilidade ou não-onerabilidade. A doutrina é majoritária, mas não unânime, a respeito da imprescritibilidade como característica dos bens públicos.

Para que o bem público possa ser alienado, é necessário que siga estritamente o previsto em lei, isto é, o procedimento de desafetação, no caso autorização específica legislativa em se tratando de bens imóveis e procedimento administrativo quando bens móveis; deve ocorrer avaliação prévia feita pela administração pública e procedimento licitatório, concorrência para bens imóveis e leilão para bens móveis.

Em razão da impenhorabilidade dos bens públicos, a execução contra a Administração Pública segue o procedimento especial previsto no art. 100 da Constituição da República que trata do regime de precatório.

A característica da não-onerabilidade decorre do princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, isto é, uma vez que os bens não podem ser penhoráveis, também não podem ser dados

---

<sup>10</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p.887.

<sup>11</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil: Teoria Geral do Direito Civil**. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 407.

em garantia.

As divergências doutrinárias a respeito da imprescritibilidade remetem ao entendimento de que o desrespeito à função social da propriedade pela administração torna os bens dominicais – sem destinação pública – potenciais objetos da usucapião. Sílvio Luís Ferreira da Rocha é partidária dessa premissa; ele afirma que,

os bens dominicais podem ser objeto de usucapião; assim, é possível que ocorra a aquisição da propriedade de bem dominical por quem esteja na posse mansa, pacífica e ininterrupta do bem, por isto representar o pleno atendimento da função social da propriedade.<sup>12</sup>

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello mantém a defesa da imprescritibilidade incondicionada dos bens públicos, a partir do disposto na Súmula 340<sup>13</sup>, do Supremo Tribunal Federal, que afirma que “os bens públicos – *seja de que categoria forem* – não são suscetíveis de usucapião”<sup>14</sup>.

Observado o regime do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, que sujeita a titularidade proprietária ao cumprimento da função social da propriedade, afigura-se defensável a possibilidade da usucapião de bens dominicais, obviamente no propósito do atendimento de necessidades e carências sociais.

### 2.2.1. Inalienabilidade ou alienação condicionada

Deve-se ter como regra que os bens públicos de uso comum e de uso especial são inalienáveis, visto que ambos são fruto de utilidade pública. Em contrapartida, os bens públicos dominicais são alienáveis. A alienabilidade dos bens dominicais não dispensa o procedimento de desafetação.

A alienação dos bens públicos depende do respeito a certos requisitos normativos, previstos no art. 17, da Lei nº. 8.666/1993. Trata-se, portanto, de “alienabilidade condicionada”

---

<sup>12</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 153/154.

<sup>13</sup> “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 945.

uma vez que depende do cumprimento do disposto no referido dispositivo legal<sup>15</sup>.

De acordo com o art. 17, da Lei n.º 8666/1993 para que ocorra a alienação de bens da administração pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, deve ser realizada prévia avaliação e deve ser emitida autorização legislativa para os órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais; além disso, para todas as formas de alienação de imóveis, inclusive as praticadas por entidades paraestatais, há a necessidade de prévia e licitação na modalidade de concorrência.

Existe a possibilidade de que as coisas de uso comum do povo ou de uso especial possam perder a destinação pública, de modo a adquirir a qualidade de bem dominical. Também é possível o inverso, isto é, um bem dominical tornar-se bem de uso comum do povo ou de uso especial.

A característica da alienabilidade dos bens dominicais permite que eles possam ser objeto de posse. Conforme ressalta Paulo Lobo, a inalienabilidade atinge os bens públicos de uso comum ou os de uso especial, sendo que os de uso especial podem ser objeto de concessão de uso.<sup>16</sup> De consequência, resulta viável a apropriação de bens dominicais por meio da posse estando aberta a possibilidade de usucapião.

### **3 A USUCAPIÃO E A POSSE DE BENS DOMINICAIS**

Na esteira dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, o ordenamento jurídico inclui princípios e regras de ordem social, com o intuito de garantir vida digna as pessoas. O instituto da usucapião constitui reflexo das normas de ordem social, dado que o desinteresse do proprietário em dar utilidade a coisa objeto do direito de propriedade acarreta violação ao princípio da função social da propriedade. A posse do imóvel abandonado confere ao bem uma função social e, com o tempo, atribui ao possuidor o direito a aquisição da propriedade.

As espécies de usucapião estão disciplinadas no Código Civil; tem-se a usucapião

---

<sup>15</sup> Art. 17. da Lei n.º 8.666/1993 A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência.

<sup>16</sup> LOBO, Paulo. **Direito Civil** – coisas. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, vol 4. p. 192.

extraordinária, conforme art. 1.238<sup>17</sup>; usucapião ordinária, conforme art. 1.242<sup>18</sup>; usucapião rural, previsto no art. 1.239<sup>19</sup>; e usucapião urbana, conforme art. 1.240<sup>20</sup>, além da usucapião de índole familiar prevista no art. 1240-A.

Para o que interessa para a análise, voltada para a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, convém ressaltar os requisitos para a usucapião extraordinária, ordinária e urbana.

Na usucapião extraordinária, o art. 1.238, do Código Civil, exige a efetiva posse do imóvel pelo período de quinze anos, sem interrupção e sem oposição. A usucapião extraordinária independe de título e boa-fé e é declarada mediante sentença judicial. A sentença constitui título para o registro no Registro de Imóveis. O prazo para a aquisição da propriedade do imóvel pode ser reduzido a dez anos, caso o possuidor haja estabelecido moradia habitual no imóvel ou nele tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Evidencia-se, neste caso, o caráter fático e social da posse.

Na usucapião ordinária, o art. 1.242, do Código Civil, exige para a aquisição da propriedade justo título, boa-fé e posse pelo período de dez anos. O prazo poderá ser reduzido para cinco anos se o imóvel houver sido adquirido onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, ou cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tenham estabelecido moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. O § único do art. 1242 do Código Civil, enfatiza o uso efetivo do imóvel, em detrimento da titularidade proprietária.

Na usucapião urbana, disciplinada pelo art. 1.240, do Código Civil, aquele que possuir

---

<sup>17</sup> Art. 1238. do Código Civil: aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

<sup>18</sup> Art. 1242. do Código Civil: adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

<sup>19</sup> Art. 1239 do Código Civil: aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

<sup>20</sup> Art. 1240. do Código Civil: aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquire a propriedade, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais precisa levar em conta a vedação a usucapião de bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição da República no art. 183<sup>21</sup>, § 3º, proíbe, expressamente, a aquisição de imóveis públicos por usucapião. No mesmo sentido, o art. 191<sup>22</sup>, parágrafo único da Constituição veda a aquisição de imóveis públicos por usucapião.

No Código Civil, o art. 102,<sup>23</sup> estabelece que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 340 que afirma que “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Em face desse quadro de regulação legal e jurisprudencial, resulta necessário verificar se, apesar da vedação, estão dadas as condições para o surgimento da posse de bens públicos dominicais na realidade social brasileira.

Uma primeira oportunidade de posse de bens públicos dominicais emerge a situação de abandono.

Em levantamento realizado pela Secretaria do Patrimônio da União em dezembro de 2017, constatou-se que existem 10.304 imóveis sem uso; 16.568 imóveis sem qualquer tipo de registro; 433 imóveis em guarda provisória; 1.684 imóveis cedidos via CDRU; e 939 imóveis de uso especial, ou CUEM<sup>24</sup>.

A título de exemplo de abandono de bens públicos pode ser mencionado o edifício Wilton Paes de Almeida, cujo desabamento ocorrido em 2018 ficou nacionalmente conhecido; esse edifício tinha 24 andares, dois pisos de sobreloja comercial e 11.000 m<sup>2</sup> de área construída; o

---

<sup>21</sup> Art. 183 da Constituição da República: aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (...) § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>22</sup> Art. 191 da Constituição da República: aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>23</sup> Art. 102. do Código Civil: os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em:

<https://arquivos.spu.planejamento.gov.br/owncloud/index.php/s/Rmh0oYD5Qsfk1E3>. Acesso em: 27 fev. 2019.

edifício abrigou de 1980 até 2003 a sede da polícia federal de São Paulo e, após e até o ano de 2010, uma agência do INSS. Em 2012, a Secretaria do Patrimônio da União, responsável pela administração do patrimônio federal, cedeu o prédio à Unifesp, cuja finalidade era a instalação do instituto de ciências jurídicas; Unifesp não assumiu a posse efetiva do imóvel e, conseqüentemente, ele permaneceu desocupado até que se iniciou ocupação irregular. Em 2015, a Secretaria do Patrimônio da União avaliou o imóvel em R\$21,5 milhões e o levou a leilão. O alto preço a ser gasto na compra do imóvel e a obra de *retrofit* – aproximadamente de R\$50 milhões a R\$ 60 milhões – afastou os investidores e possíveis compradores. Conforme cadastramento realizado pela Secretaria do Patrimônio da União, aproximadamente 400 famílias ocupavam o imóvel totalizando 1.500 pessoas. Em 2018 ocorreu o incêndio e várias pessoas perderam a vida, além dos prejuízos materiais.

Esse exemplo evidencia que, para além do abandono de bens públicos dominicais, as necessidades de moradia e abrigo levam as pessoas a ocupar os imóveis abrindo oportunidade para a configuração de posse que coloca em xeque a proibição legal de usucapião.

Em face desse contexto, é necessário considerar se no caso dos bens públicos dominicais, o Estado também não está obrigado a observar obrigações de função social da propriedade. Nessa perspectiva, Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald dividem os bens públicos em formais e materiais. O primeiro grupo é composto pelos bens que não estão ocupados, em termos de moradia ou atividade produtiva; ao passo em que o segundo grupo consiste nos bens aptos a preencher os critérios de utilização, isto é, merecimento e legitimidade. Os juristas vinculam a utilização da propriedade a função social, isto é, a administração pública deve dar destinação ao imóvel. Chaves e Rosenvald concluem que os bens formais são passíveis de usucapião, ainda que públicos, o que não se verifica nos bens materiais; sobre essa questão eles afirmam que a usucapião deve estar vinculada a uma finalidade pública já que,

vivenciamos uma época em que não se avalia o rótulo, mas a efetividade dos modelos jurídicos. Em outras palavras, se o bem pertencente à União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações de Direito Público, não guardar qualquer relação com a finalidade pública exercitada pela pessoa jurídica de direito público, haverá possibilidade de usucapião.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 269

Em torno da possibilidade da usucapião de bens público, no sentido do preconizado por Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald, pode ser interessante aplicar regra de proporcionalidade, de acordo com a premissa de Humberto Ávila que afirma que,

a proporcionalidade constitui-se em um postulado normativo aplicativo, decorrente do caráter principal das normas e da função distributiva do Direito, cuja aplicação, porém, depende do imbricamento entre bens jurídicos e da existência de uma relação meio/fim intersubjetivamente controlável.<sup>26</sup>

Carvalho Filho posiciona-se contrariamente a possibilidade de usucapião ao reconhecer que os bens públicos presumidamente atendem à função social da propriedade por conta de serem assim qualificados. Ele afirma ainda que a legislação aplicável nada menciona a respeito da função social a ser cumprida em relação aos bens públicos, de modo que não se deve defender a possibilidade da aquisição de imóvel público por usucapião.

Dada os riscos potencializados para a dignidade humana, em razão da falta de moradia no Brasil, afigura-se coerente a posição em defesa da possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, observando-se a finalidade social de assegurar acesso a habitação dentro do desenho de uma política pública sólida.

Como não poderia deixar de ser, a jurisprudência vem se adiantando na direção de flexibilizar a proibição de usucapião de bens públicos.

Um caso que pode ser citado é o do processo n.º 194.10.011238-3/MG. Nesse caso, o DER de Minas Gerais solicitou a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil m<sup>2</sup> onde residem aproximadamente 10 famílias há mais de 30 anos. A fundamentação legal que o DER – MG utilizou foi a de art. 183, parágrafo 3º, e o art. 191, parágrafo único, ambos da Constituição da República, e o art. 102 do Código Civil, vedam a a usucapião em bens públicos. A sentença foi favorável à manutenção da posse dos moradores.

Um outro caso é o da Apelação Cível n.º 70018233536 julgada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A demanda se baseava no pedido de usucapião de imóvel urbano em que o ocupante permaneceu na posse mansa e pacífica por mais de 20 anos em terreno cuja titularidade proprietária pertencia ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), órgão da administração indireta da ordem municipal. O imóvel em litígio era inferior a 250 m<sup>2</sup> e o

---

<sup>26</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 205

possuidor não era proprietário de outro imóvel. Está relatado nos autos que o imóvel fora objeto de sucessivas vendas por meio da celebração de contratos particulares até a aquisição pelo autor, que efetuou o pagamento da integralidade dos valores; verificou-se, ademais, que a transferência da propriedade para o nome do autor não seria possível, tendo em vista a limitação prevista no contrato estabelecido entre a DEMHAB e o primeiro comprador. O Tribunal entendeu que seria admitida a usucapião do bem público, pois havia sido quitado o preço, existia comprovação de posse mansa e pacífica superior s 20 anos, ausente interesse público a ser resguardado.

Mas a possibilidade da usucapião de bens públicos dominicais não pode negligenciar os contornos da posse apta a ensejar a aquisição da propriedade. É necessário que a posse esteja voltada para atender de forma direta as necessidades primárias da posse, no sentido do preconizado por Antonio Hernandez Gil, de que posse é a instituição de maior densidade social, porque expressa a apropriação primária de bens e a relação inevitável e insuprimível entre o homem e o que lhe é exterior, no caso os bens (1969). Trata-se, portanto, de uma posse ela mesma funcionalizada pelo uso no propósito de assegurar moradia digna, expressa mediante um poder fático, consoante o afirmado por Pontes de Miranda (1955) que extrapola os limites da apropriação característica do direito de propriedade, porque ligada a materialidade da vida em sociedade.

Não seria o caso, nesse sentido, de viabilizar a usucapião de bens públicos dominicais para reforçar processos de especulação no mercado imobiliário, ou de ampliar as disparidades de renda, mediante o acúmulo de riqueza por pessoas ou empresas a custa do patrimônio público.

A possibilidade de usucapião de bens públicos deve estar articulada por meio de uma política pública de habitação que possa comportar procedimentos de regularização fundiária e de distribuição mais justa do uso do solo nas cidades brasileiras. E, nesse sentido, convém lembrar que a Lei n.º 8666/1993 dispensa a licitação no caso de alienação de bens públicos destinados a programas de habitação e de regularização fundiária de interesse social, de modo que não se revelaria contrário ao interesse público a usucapião de bens dominicais para fins de moradia e abrigo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Fixou como problema da análise o de estabelecer a possibilidade de usucapião de imóveis

públicos, que possam ser destinados a moradia, de modo a dar efetividade ao princípio da função social da posse e do direito de propriedade.

Iniciou-se a análise tratando da classificação dos bens públicos de modo a identificar, dentre eles, aqueles passíveis de exercício possessório por particulares e, conseqüentemente, de usucapião. Evidenciou-se que os bens públicos dominicais, na medida em que sujeitos a abandono e posse, podem abrir oportunidade de usucapião.

Mostrou-se necessário resgatar as espécies de usucapião integradas ao Código Civil, de modo a identificar nelas o compromisso com o uso efetivo da coisa e, portanto, com a funcionalização da posse e do direito de propriedade. Viu-se que tanto na ação de usucapião extraordinária como na usucapião ordinária, o Código Civil tem um compromisso efetivo com uma premissa de posse viabilizada pelo uso efetivo do bem.

Restou evidenciado também a realidade de abandono de inúmeros imóveis de titularidade do Estado que ficam sujeitos a ocupação por parte de pessoas e famílias carentes de moradia. Em face desse contexto, a análise evidenciou que a jurisprudência tem flexibilizado a proibição de usucapião de bens público, nos termos dos arts. 183, § 3º, e 191, § único, da Constituição da República, e do art. 102, do Código Civil de 2002, de modo a viabilizar a usucapião de imóveis pertencentes a entidades estatais ocupados por particulares. Conforme restou demonstrado, na própria doutrina no Brasil já se apresenta divisão em torno da questão, de modo que não é mais possível sustentar, de forma radical, a impossibilidade de usucapião de bens públicos, particularmente, no que diz respeito aos bens públicos dominicais.

Aceita a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, o que a análise contempla de importância fundamental, é a necessidade colocada para os juristas brasileiros de formular uma concepção de posse funcionalizada na direção de garantir que a usucapião de bens públicos esteja atrelada a satisfação das necessidades de moradia de pessoas carentes e não sirva para ampliar patrimônios privados a custa do erário, repetindo o que parece ser a sina da construção da socialidade no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29303](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303). Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_001\\_100](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100). Acesso em: 18 jan. 2019

BRASIL. Presidência da República. Código Civil Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 15 ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

\_\_\_\_\_. Função Social da Propriedade Pública. In: **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, p. abril/maio/junho, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Civil: Teoria Geral do Direito Civil**. 33.ed, São Paulo: Saraiva, 2016.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 9. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

FIUZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FORTINI, Cristiana. A função social dos Bens Públicos e o mito da imprescritibilidade. In: **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. abril/junho, 2004.

GIL, Antonio Hernandez. **Función social de la posesión** – ensayo de teorización sociológico-jurídica. Madrid: Alianza Editorial, 1969,

LOBO, Paulo. **Direito Civil** – coisas. São Paulo: Saraiva, 2019, vol 4.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Teoria Geral de Direito Civil**. Revisado e atualizado por Maria Celina Bodin de Moares. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PONTES DE MIRANDA, Francisco C. **Tratado do Direito Privado**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1955, Tomos X e XI.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. vol.1. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.