



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**OS BENS PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO SOCIAL:
a (im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos**

Priscilla Jordanne Silva Oliveira

Ouro Preto
2016

Priscilla Jordanne Silva Oliveira

OS BENS PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO SOCIAL:
a (im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Professor Federico Nunes de Matos

Ouro Preto

2016

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

O48b Oliveira, Priscilla Jordanne Silva .
Os bens públicos sob a perspectiva da função social [manuscrito]: a
(im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos. / Priscilla
Jordanne Silva Oliveira. - 2016.
48 f.

Orientador: Prof. Dr. Federico Nunes de Matos.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola
de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Direito .

1. Patrimônio cultural - Propriedade pública. 2. Propriedade pública -
Aspectos sociais. 3. Usucapião. I. Matos, Federico Nunes de. II.
Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 347.9

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



FOLHA DE APROVAÇÃO

Priscilla Jordanne Silva Oliveira

Os bens públicos sob a perspectiva da função social: a (im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em 11 de março de 2016

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientador(a) - UFOP
Doutora - Iara Antunes de Souza - UFOP
Doutora - Natalia de Souza Lisboa - UFOP

[Digite o nome do orientador (apenas a primeira letra de cada nome maiúscula)], orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em XX/XX/XXXX



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/06/2021, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0185208** e o código CRC **27307464**.

Uma singela dedicatória a você, que é feita de poesia: por todo amor que eu tenho!

AGRADECIMENTOS

São tantos sonhos realizados!

Agradeço a Deus, por me guiar com sabedoria e me guardar com amor.

À Universidade Federal de Ouro Preto, espaço de realização de sonhos, amadurecimento e muito aprendizado.

Aos meus pais, Maria Aparecida e Emilio, exemplos de vida e caráter, eu não chegaria até aqui se não fosse por vocês.

À minha querida Tia Luzia, meu segundo colo de mãe, que sempre abdicou de seus planos para que eu pudesse realizar os meus.

À Maria Alice, que desde que chegou, com um sorriso, trouxe luz para a minha vida e um amor que eu não imaginava existir em mim.

Ao meu orientador, Professor Federico Nunes de Matos, por ter sido tão atencioso na orientação e ter despertado em mim o gosto pelo Direito Administrativo.

À Professora Natália de Souza Lisbôa, pelo apoio constante, compreensão e pela amizade sincera. É um prazer tê-la na banca examinadora, o que desejei desde o início deste trabalho.

À Professora Iara Antunes de Souza, que encantou uma caloura em 2011 e por quem meu carinho tanto cresceu, exemplo de docente e inspiração, os meus sinceros agradecimentos.

Ao Professor Bruno Camilloto, pela confiança em mim durante nosso trabalho na iniciação científica, fonte de aprendizado em minha graduação.

Aos meus familiares e amigos, pelo carinho e apoio constante.

À Rafaela Leite, pessoa com quem eu amo partilhar a vida. Obrigada pela paciência e pela capacidade de me trazer paz na correria de nossas rotinas. Obrigada por construir comigo a história da minha vida.

Por fim, a todos que direta ou indiretamente me ajudaram a chegar até aqui. Muito obrigada!

RESUMO

Os bens públicos, como parte integrante do acervo patrimonial da administração pública, gozam de regime jurídico protetivo, composto de atributos e características peculiares aos bens desta natureza quando comparados com os bens de caráter privado, dentro os quais, destaca-se, mormente, a imprescritibilidade. Nesse diapasão, o objetivo do presente estudo é propor, com base no princípio da função social da propriedade, consagrado pela Constituição Federal de 1988, a releitura da definição de domínio público, sobretudo, no que tange ao impedimento normativo da usucapião dos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. A pesquisa realizada possuiu caráter essencialmente teórico, com análise bibliográfica, que visou identificar os entendimentos bibliográficos acerca da imprescritibilidade dos bens do domínio público e os efeitos da possibilidade da prescrição aquisitiva destes, tendo como base o princípio da função social da propriedade. Partindo-se de investigação a respeito da evolução histórica da noção de bens e de domínio público, analisou-se o conceito hodierno de bens e domínio público, delimitando-os e classificando-os, e em outro momento, buscou-se identificar a concepção do princípio da função social da propriedade trazido pela Constituição Federal de 1988 e investigar sua repercussão no ordenamento jurídico brasileiro, para por fim debater a usucapião à luz da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002. Consonante, questionou-se a possibilidade da manutenção dos bens dominicais como espécies de bens de domínio público, não obstante, a ausência de sua destinação social. Conclui-se que a prescrição aquisitiva de bens de domínio público, mormente, de bens dominicais, deve ser legitimada pela hermenêutica jurídica ou rechaçada pela análise sistemática do ordenamento jurídico, na medida em que se propõe a possibilidade de reconhecimento da prescritibilidade de bens públicos dominicais como pressuposto constitucional de efetivação da função social da propriedade, quanto à possibilidade de reclassificação destes, não mais sob a ótica contemporânea do Código Civil de 2002, mas sob a noção de bens públicos no paradigma do Estado Democrático de Direito, em harmonia com o interesse público e à realidade social vivenciada pelo Brasil, vistos sob o âmbito do critério funcionalista.

Palavras- chave: Bens Públicos. Domínio Público. Imprescritibilidade. Função Social da Propriedade. Usucapião. Bens Dominicais.

ABSTRACT

Public goods, as part of the assets of public administration, enjoy protective legal framework, composed of attributes and peculiar characteristics of economic resource of this nature when compared to the private goods, in which stands out, in particular, the imprescriptibility. Thus, the aim of this study is to propose, based on the principle of the social function of property, enshrined in the Federal Constitution of 1988, a review of the definition of public domain, especially with regard to legal prevention of adverse possession of property belonging legal persons of public law. The research is mainly theoretical, with literature review, which aimed to identify the bibliographic understandings about imprescriptibility of public property and the effects of the possibility of acquisitive prescription, based on the principle of the social function of property. Starting from an investigation into the historical evolution of the concept of property and the public domain, analyzed the present-day concept of property and the public domain, defining them and classifying them, and at another time, we sought to identify the conception of the principle of the social function of property brought by the Federal Constitution of 1998 and investigate its effect on the Brazilian legal system, to finally discuss the adverse possession in the light of the Federal Constitution of 1998 and the Civil Code of 2002. Moreover, it questioned the possibility of maintaining "sunday goods" as species of public assets, despite the absence of a social destination. We conclude that the acquisitive prescription of public assets, especially of "sunday goods", must be legitimized by the legal interpretation or rejected by the systematic analysis of the legal system, as it proposes the possibility of recognizing the prescribability of "sunday goods" as constitutional assumption of realization of the social function of property, the possibility of reclassification of these, no longer under the contemporary perspective of the Civil Code of 2002, but under the notion of public goods in a democratic state paradigm of law, in line with the interest public and social realities experienced by Brazil, viewed in the context of the functionalist criteria.

Key words: Public Goods. Public domain. Imprescriptibility. Social Function of the Property. Adverse Possession. Sunday Goods.

SÚMARIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 RECONSTITUIÇÃO DA EVOLUÇÃO E NOÇÃO HISTÓRICA DE BENS E DOMÍNIO PÚBLICO | 12 |
| 3 OS BENS PÚBLICOS SOB A ÓTICA CONTEMPORÂNEA DE DELIMITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO | 18 |
| 3.1 Natureza jurídica | 18 |
| 3.2 Características | 18 |
| 3.3 Classificação | 22 |
| 3.3.1 <i>Quanto à titularidade</i> | 22 |
| 3.3.1.1 <i>Bens federais</i> | 22 |
| 3.3.1.2 <i>Bens Estaduais e Distritais</i> | 23 |
| 3.3.1.3 <i>Bens Municipais</i> | 23 |
| 3.3.2 <i>Quanto à destinação</i> | 23 |
| 3.3.2.1 <i>Bens de uso comum do povo ou de domínio público</i> | 24 |
| 3.3.2.2 <i>Bens de uso especial ou do patrimônio administrativo</i> | 24 |
| 3.3.2.3 <i>Bens dominicais ou do patrimônio disponível</i> | 25 |
| 3.4 Afetação e desafetação dos bens públicos | 27 |
| 3.5 Delimitação dos bens públicos no Direito Brasileiro | 28 |
| 3.5.1 <i>O critério civilista – Subjetivo</i> | 28 |
| 3.5.2 <i>O critério funcionalista – Objetivo</i> | 29 |
| 4 OS BENS PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE | 31 |
| 4.1 Do Direito de Propriedade | 31 |
| 4.2 Da função social da propriedade e dos bens públicos | 32 |
| 5 DA (IM) POSSIBILIDADE DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS | 38 |
| 5.1 A usucapião à luz do Código Civil de 2002 e da Constituição Federal de 1988 | 38 |
| 5.2 Os bens dominicais e a função social | 40 |
| 6 CONCLUSÃO | 44 |
| REFERÊNCIAS | 46 |

1 INTRODUÇÃO

São considerados bens públicos o conjunto de bens que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta e que por determinação legal ou por sua própria natureza, possam ser utilizados coletivamente. Em síntese, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.237), conceitua os 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.

Nesse diapasão, a administração dos bens públicos está adstrita à sua utilização e conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa, e em sentido amplo, abrange também a alienação dos bens que se revelarem inúteis ou inconvenientes ao domínio público e a aquisição de novos bens, necessários ao serviço público.

Consoante, como parte integrante do acervo patrimonial da administração pública, os bens públicos gozam de regime jurídico protetivo, composto de atributos e características peculiares aos bens desta natureza quando comparados com os bens de caráter privado, dentre os quais, destaca-se, mormente, a imprescritibilidade.

Por comando constitucional expresso no art. 183, §3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), os bens públicos não são passíveis de aquisição por meio de usucapião. Esse entendimento é confirmado pelo art. 102 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b) e pelo entendimento jurisprudencial por meio da Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1963).

Noutra dimensão, cumpre esclarecer que a noção de propriedade, *lato sensu*, contudo, sofreu influência, já no século XX, do jurista Léon Duguit, sob a perspectiva da noção de função social, a qual incube impor limites aos direitos outrora tidos como absolutos e, paulatinamente, foi incorporada, mormente, ao exercício do direito de propriedade.

Consoante Judith Martins Costa (2002, p. 147):

Como é por todos sabido, a noção de função social da propriedade começa a sua história com base nas formulações acerca da figura do abuso de direito, pela qual foi a jurisprudência francesa gradativamente impondo certos limites ao poder absoluto do proprietário. A abordagem, contudo, ainda ocorrida no plano dos ‘limites’. Este entendimento inicial sofreu forte ruptura nos finais do século XIX pela pena de Leon Duguit, que promoveu uma crítica radical à noção mesma de direito subjetivo,

propondo substituí-lo pela ‘noção realista de função social’, daí assentando, em célebre dito, que a propriedade é uma função social.

Em harmonia o conceito trazido por Domingos Sávio Dresch da Silveira (1998, p. 13):

Temos que a melhor concepção é aquela que afirma ser a função social elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade. Importa dizer que a função social não é um elemento externo, um adereço do direito de propriedade, mas elemento interno sem o qual não se perfectibiliza o suporte fático do direito de propriedade. Em obra clássica, afirma Stefano Rodotà que a função social não pode se identificar com a banda externa da propriedade, mas que se identifica com o próprio conteúdo da propriedade.

Sob essa influência, infere-se da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) uma revolução paradigmática no tocante ao instituto da propriedade que deve observar o cumprimento da função social em detrimento do poder de uso ilimitado e incondicionado dos bens.

Destarte, o direito a propriedade deve ser concebido como direito limitado pela observância estrita da função social daquela propriedade, de forma a atender, concomitantemente, aos interesses do proprietário e aos interesses coletivos.

E nesse diapasão, problematiza-se a noção de bens públicos no paradigma do Estado Democrático de Direito, fundado com o advento da Constituição Federal de 1988, sob a ótica contemporânea de delimitação e classificação.

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os bens de uso comum do povo são destinados ao uso coletivo. Os bens de uso especial para uso da administração. Os bens dominicais não possuem destinação pública definida, estando dessa forma desafetados, isto é, não vinculados a serviço público ou a finalidade de interesse público. Ademais, consoante os ensinamentos de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 103) é possível classificá-los ainda, segundo os critérios civilista (subjetivo) e funcionalista (objetivo). O critério civilista é aquele que determina de quem é a titularidade daquele bem e o critério funcionalista concerne saber a finalidade daquele bem.

Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 670), não houve à priori, classificação dos bens públicos. Em suas palavras:

No Código Civil de Napoleão, de 1804, apenas se declarava que certos bens, como rios, estradas etc., eram insuscetíveis de propriedade privada. Segundo alguns, estaria aí o germe da divisão dos bens em duas grandes categorias: os do domínio público e os do domínio privado do Estado.

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, não levantam dúvidas quanto à função social que lhes é inerente, outrossim, no que se refere aos bens dominicais, é incontroverso que em decorrência da desafetação, encontram-se desvinculados do serviço público e conseqüentemente, ensejam o debate acerca do cumprimento do mandamento constitucional da função social da propriedade.

Nesse sentido, o juiz Marcelo Pereira da Silva, titular da Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano, em decisão inédita na região e pouco comum no Brasil, no processo nº 194.10.011238-3 (MINAS GERAIS, 2014), indeferiu o pedido do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER – MG), que solicitava a desocupação de área pública estadual de 36 mil metros quadrados, no Km 280 da BR-381, onde residiam cerca de dez famílias, moradores do local, há cerca de 30 anos, em observância ao mandamento constitucional de função social, não obstante, tratar-se de propriedade pública. O entendimento foi confirmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que concebeu a destinação social da propriedade em detrimento do atributo de imprescritibilidade dos bens públicos isoladamente considerado.

Diante do exposto, considerando o óbice legislativo e a classificação dos bens públicos a luz do princípio da função social da propriedade, far-se-á necessária releitura da classificação dos bens públicos sob a ótica da função social e sob o pálio da imprescritibilidade, mormente, no que tange aos bens públicos dominicais, abordando enfoque novo, qual seja, ligado à realidade social e inserto à ideia da unidade e harmonia do texto constitucional, mormente, focado em hermenêutica jurídica, sem, no entanto, alegar a inconstitucionalidade de tal norma, permitindo destinação das terras dominicais compatível com o interesse público.

2 RECONSTITUIÇÃO DA EVOLUÇÃO E NOÇÃO HISTÓRICA DE BENS E DOMÍNIO PÚBLICO

A reconstituição da evolução e da noção histórica de bens e domínio público, origina-se na Roma Clássica, cujo direito influenciou todo o movimento de codificação e, especialmente a primeira codificação civil brasileira em 1916, razão pela qual, torna-se imperioso construção dialética que retome esse momento histórico, conforme se propõe.

Preliminarmente, esclarece-se que no direito romano os bens públicos pertenciam ao povo, pois naquela época não havia a concepção do Estado como possuidor de personalidade jurídica, com direitos e obrigações.

E nesse sentido, no que tange a classificação dos bens públicos, enaltecem-se os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 669), segundo os quais, a classificação adotada pelo direito romano constava da divisão das coisas apresentadas por Caio e Justiniano nas Institutas. Classificavam-se os bens como *res nullius*, que significa coisa sem dono, como coisas *extracommercium*, que seriam coisas excluídas do comércio, incluindo as *res communes*, aqueles bens insuscetíveis de apropriação e que pertenciam a coletividade, as *res publicae*, que pertenciam ao povo e *res universitatis*, que seriam destinadas ao uso comum de povo pré-definido.

Em síntese, são de grande contribuição, ao se delinear a noção histórica dos bens públicos, quando da era do direito em Roma, as palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 61):

Quando do advento da república romana e a separação entre autoridade religiosa e autoridade política, começa a haver uma segmentação entre os bens integrantes do domínio público, especialmente após a divisão entre os bens dedicados às atividades religiosas e aqueles empregados na fruição coletiva necessária as demais necessidades do povo romano. Esta última parcela constituirá o *agerpublicus*, pertencente coletivamente ao povo.

Com o império e a conseqüente personificação de Roma na figura do Imperador, esse plexo de bens pertencente ao povo romano passará a integrar o domínio do príncipe na condição de representante da coletividade. Advirão desse período as conhecidas classificações dos bens públicos romanos.

Após, com o início da Idade Média, também conhecida como era medieval, houve mudança de paradigma, na medida em que os bens públicos não eram mais considerados da coletividade, e sim de propriedade do rei, inexistindo qualquer meio que assegurasse o uso destes pelo povo, não possuindo distinção de regime jurídico entre as espécies de bens existentes.

Ocorre que, com a influência dos textos romanos, houve retrocesso, criando-se nova teoria, na qual o povo voltou a ser o titular dos bens públicos, cabendo ao monarca, apenas o poder de polícia, que consiste em uma das atividades clássicas do Poder Público, outorgando a limitação da propriedade, no que tange a liberdade, ao uso, gozo e fruição desta, em favor da coletividade, conciliando o interesse individual com o interesse público.

Apenas com o advento do Estado Moderno, na segunda metade do século XV, que houve o reconhecimento do Estado como pessoa jurídica, possuidor assim de personalidade, novamente passando a ser o titular dos bens públicos. Posteriormente, em meados dos séculos XVII e XVIII, parte dos autores passou a classificar os bens públicos em duas categorias, os bens que eram de propriedade do monarca, conhecidos como bens de domínio da coroa e aqueles bens que seriam públicos, sobre os quais o monarca detinha apenas poder de polícia e não a propriedade.

Ainda de acordo com os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 670), Pardessus foi o responsável pela primeira classificação dos bens públicos, em duas vertentes, de um lado o domínio nacional, suscetível de apropriação privada e produtor de renda e do outro, o domínio público, insuscetível de alienação, de servidão e de aquisição por meio de prescrição aquisitiva.

Ruy Cirne Lima (2007, p. 180), por sua vez, nos ensina que a primeira teoria que procurou dar uma explicação para a natureza jurídica dos bens públicos foi elaborada por Otto Mayer, em 1886, em livro publicado em alemão, a respeito do Direito Administrativo francês. Ainda segundo o autor, na teoria elaborada por Otto Mayer, haveriam duas espécies de propriedade do Estado, uma propriedade privada ("domaineprivé de l'État") e uma propriedade pública ("domainepublic"), no qual este deu definição de propriedade pública, referindo-se ao domínio público como "uma propriedade do Estado, a qual se submete ao Direito Público".

Destarte, Ruy Cirne Lima (2007, p. 187) frisa que a concepção que predomina na atualidade, não aceita a tese da propriedade pública elaborada por Otto Mayer. Nas palavras do referido autor, na França, a figura de Léon Duguit se opôs a tese da propriedade pública supracitada, afirmando que "a categoria jurídica do direito real foi concebida para o regime da propriedade privada", na qual a inalienabilidade do domínio público pode ser considerada como proteção da afetação dos bens dominiais ao serviço público.

Nesse diapasão, Ruy Cirne Lima (2007, p. 187) defende a tese de que, ao contrário da teoria de Otto Mayer, o regime do domínio público e do patrimônio administrativo não se sustenta na propriedade, seja ela pública ou privada, e sim sob o alicerce de um vínculo

específico, calcado na administração e nos efeitos em relação aos proprietários, protegendo a destinação pública destes.

Passados esses introitos, tem-se que o Código Civil pátrio de 1916 (BRASIL, 1916) trouxe a primeira classificação dos bens públicos, em seu art. 66, concernente em classificação própria, não seguindo o modelo de nenhum país, no qual se adota a bipartição dos bens públicos, como se observa:

Art. 66. Os bens públicos são:

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

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Na contemporaneidade, o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b) manteve a classificação designada pelo Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), supracitada, porém trouxe algumas modificações, mormente, ao fato do Código Civil anterior se referir a titulares dos bens públicos somente a União, os estados, e os municípios. Vejamos:

Art. 99. São bens públicos:

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

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

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

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

Nesse contexto, o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b) incluiu no rol dos bens públicos aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público, consoante art. 41 e art. 98, ressaltando, mormente, que aqueles que não se enquadram nessa situação, são particulares, como por exemplo, os bens pertencentes às empresas regidas pelo regime jurídico de direito privado, na situação de não estarem vinculados à prestação de um serviço público, como as sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas de direito privado.

Diante do exposto, o critério adotado pelo Código Civil vigente, traduz a destinação dos bens públicos, bem como a afetação destes, que dizem respeito ao fato de estarem ou não vinculados a um serviço público.

Noutro diapasão, concebemos o conjunto dos bens, móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, considerados públicos, pertencentes à pessoa de direito público interno ou particular, que estão à disposição da sociedade, submetidos ao poder do Estado, conforme denominação de domínio público. Alguns doutrinadores adotam a expressão patrimônio público, elaborando as suas teorias de forma que melhor atenda a utilização da nomenclatura.

Assim, o alargamento do conceito de domínio público, bem como os efeitos deste, vem sendo amplamente discutido pelos doutrinadores e tribunais, sobretudo no que tange a prescrição aquisitiva, seu reconhecimento e repercussão jurídica e social.

Na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 673), a expressão domínio público é equívoca, admitindo inúmeros significados, podendo ser vista em sentido muito amplo, em sentido menos amplo e em sentido restrito. Da primeira, infere-se a designação de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Já a segunda, seriam os bens afetados a uma finalidade pública, e por último, aqueles destinados ao uso comum do povo, dos quais seriam os titulares.

Na mesma esteira, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.235), afirma que a expressão domínio público não tem conceito exato, sendo empregada em diversos sentidos, ora se referindo aos bens que pertencem ao domínio do Estado, ora se referindo aos bens destinados à coletividade, defendendo que o melhor entendimento seria considerá-los em sentido amplo.

Ressalva ainda, adiante, que ao se fazer referência ao poder político que é submetido o Estado, revestindo-o de atributo essencial, mormente a soberania, dotando-o de prerrogativas com vistas aos fins estatais, utiliza-se a expressão domínio eminente, herança do Estado absolutista, abarcando as limitações ao uso da propriedade privada, como por exemplo, requisições, as servidões administrativas, o tombamento, a ocupação temporária, as limitações administrativas, e a desapropriação. Assim, o domínio eminente abarca três categorias de bens, quais sejam: os bens públicos, os bens privados e os bens não sujeitos ao regime normal da propriedade, citando como exemplos o espaço aéreo e as águas.

Segundo Cretella Júnior (1984, p. 204), seriam bens do domínio público:

O conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 561), a expressão domínio público pode ser entendida como:

A expressão *domínio público* significa o poder que o Estado exerce sobre os bens próprios e alheios, ora designa a condição desses bens. A mesma expressão pode ainda ser tomada como o conjunto de bens destinados ao uso público (direto ou indireto – geral ou especial – *utis in generali et uti universi*), como pode designar o regime a que se subordina esse complexo de coisas afetadas de interesse público.

Em complementação aos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.235), além da expressão domínio eminente, Hely Lopes Meirelles (2012, p. 562), inclui ainda a expressão domínio patrimonial. Esta, por sua vez, é considerada direito de propriedade, ao contrário do domínio eminente, direito este que se refere à propriedade pública, sujeito a regime administrativo especial.

Noutra dimensão, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 57), defende a noção de patrimônio público, envolvendo o que seria o “patrimônio público” e o “patrimônio nacional”. Nesta esteira, abarca a noção de patrimônio público, como consubstanciado nos ativos patrimoniais das pessoas jurídicas de direito público, incluindo bens que pertencem à coletividade, mas não são necessariamente de titularidade das pessoas jurídicas definidas pelo mencionado art. 41 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), citando os bens do patrimônio cultural, artístico, turístico e paisagístico, o patrimônio nacional e o patrimônio social. Por fim, o autor conclui existirem, no âmbito do direito público, três dimensões distintas de patrimonialidade, quais sejam: o patrimônio nacional, o patrimônio público e os bens públicos considerados como espécie correspondente aos objetos possuidores de valor econômico.

A expressão domínio nacional, trazida pelo art. 98 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), não se confunde com a expressão domínio público, vez que aquela, segundo entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 83) está aludindo a esta, na medida em que objetiva expressar que dentro do acervo total de bens existente no território nacional, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno são públicos, enquanto todos os outros bens são particulares.

Diante do exposto, percebe-se que durante toda a evolução histórica dos bens, o Estado sempre se manteve presente, mormente, em sua função de gestor do patrimônio constante do domínio público, ainda em Roma, exercendo típica atividade administrativa, quando exercia apenas o poder de polícia. Assim, guardando resquícios do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), manteve a classificação

adotada, e a partir da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2015a), torna-se necessário reexame destas classificações à luz do princípio da função social da propriedade.

Importante salientar, que ao dissertar sobre a evolução da noção histórica de bens e domínio público, a produção textual enseja, em momento subsequente, introdução que verse sobre as características e a classificação daqueles bens, conforme se segue.

3 OS BENS PÚBLICOS SOB A ÓTICA CONTEMPORÂNEA DE DELIMITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

O Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), foi à primeira codificação brasileira a trazer as classificações dos bens públicos, valendo-se de exemplos para elaborar a denominação das espécies de bens, conforme já exposto, dividindo-os em três modalidades.

O Código Civil atual (BRASIL, 2015b), manteve a classificação adotada anteriormente, a qual se extrai que os bens públicos possuem características próprias, mormente, advindas da sua natureza jurídica, como se verá a seguir.

3.1 Natureza jurídica

A natureza jurídica do direito das pessoas públicas sobre os bens públicos foi alvo de grande celeuma doutrinária desde o século XIX, período em que surgiram determinadas teorias que, baseadas na noção de propriedade, defendiam a tese de que as pessoas públicas não tinham o direito de propriedade sobre os bens públicos.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 674):

Essa tese justificava-se, em suas origens, como uma reação contra as teorias elaboradas à época das monarquias absolutas, que atribuíam à coroa a propriedade de todos os bens públicos e que eram consideradas perigosas para a proteção do patrimônio público. Posteriormente, a mesma tese foi retomada por outros autores que viam no domínio público um conjunto de bens insuscetíveis de propriedade (Ducroq e Berthélemy) ou que negavam, de modo geral, a existência do direito de propriedade (Leon Guguit e Gaston Jèze). Construíram-se, assim, diversas teorias que explicam o poder do Estado sobre os bens do domínio público como sendo os de depósito, de administração, de soberania, de polícia, de guarda etc.

Na contemporaneidade, tem-se que, segundo entendimento majoritário, a propriedade administrativa sobre os bens públicos é propriedade regida pelo direito público, adotam a tese da propriedade pública, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 675), José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.236), Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 898) e Hely Lopes Meirelles (2011, p. 562).

3.2 Características

3.2.1 Inalienabilidade ou alienabilidade condicionada

A característica da inalienabilidade se encontra, mormente, aplicada aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, consoante art. 100 do Código Civil (BRASIL, 2015b), porquanto os bens dominicais caracterizam-se pela alienabilidade condicionada, desde que cumpridos os requisitos determinados em lei, conforme art. 101 do referido código.

O art. 6º da Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, em seu inciso IV, define alienação como “toda transferência de domínio de bens a terceiros” (BRASIL, 1993).

Assim, os bens dominicais, por estarem desafetados de um serviço público, podem ser alienados por meio de compra e venda, doação e permuta por exemplo.

Em âmbito federal, para a alienação dos bens públicos, observa-se o regime disposto nos arts. 17 a 19 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, quando subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, precedida de avaliação (BRASIL, 1993).

Se bens imóveis há a necessidade de autorização legislativa, da Câmara de Vereadores, se bem municipal, da Assembleia Legislativa, se estadual, e do Congresso Nacional, se federal, além de avaliação prévia e licitação na modalidade concorrência.

Em algumas hipóteses o legislador dispensou o requisito da licitação, conforme disposto no art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, como nos casos de doação em pagamento, doação, permuta, investidura, venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, entre outros. Satisfeitos os requisitos, a alienação de bens imóveis formaliza-se pela escritura pública e transcrição no registro imobiliário, consoante as normas do direito privado.

Se bens móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade leilão. Neste caso, ainda de acordo com o art. 17 supracitado, o legislador dispensou a exigência de licitação nos casos de doação, permuta, venda de ações, venda de títulos, entre outras hipóteses.

De acordo com os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 580), há forma excepcional de alienação de bem público, qual seja, a legitimação de posse, que constitui modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização.

3.2.2 *Impenhorabilidade*

A característica da impenhorabilidade se refere à impossibilidade dos bens públicos serem penhorados, isto é, não serem ofertados em garantia de execução de dívidas contraídas pela Administração Pública em face de credor.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 900), argumenta a existência dessa característica afeta aos bens públicos da seguinte maneira:

Isto é uma consequência do disposto no art. 100 da Constituição. Com efeito, de acordo com ele, há uma forma específica para satisfação de créditos contra o Poder Público inadimplente. Ou seja, os bens públicos não podem ser pracedados para que o credor neles se sacie. Assim, bem se vê que também não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim.

Importante salientar que esta característica alcança os bens das sociedades de economia mista e empresas públicas, mormente, se estiverem vinculadas a prestação de serviço público.

3.2.3 *Não oneração*

A característica da não oneração se refere à impossibilidade dos bens públicos serem gravados com direito real de garantia, como por exemplo, hipoteca, penhor e anticrese.

O Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), em seu art. 1.420, dispõe que só aquele que pode alienar, poderá hipotecar, dar em anticrese ou empenhar, tratando-se de disposição da lei civil que justifica a característica da não oneração.

Trata-se, pois, de importante característica visando à proteção dos bens públicos, consoante Hely Lopes Meirelles (2011, p. 589):

Exige o interesse público – e, por isso mesmo, a Constituição da República o resguardou – que o patrimônio das pessoas públicas fique a salvo de apreensões judiciais por créditos de particulares. Para a execução de sentenças condenatórias da Fazenda Pública, a Lei Magna e o Código de Processo Civil instituíram modalidade menos drástica que a penhora, porém não menos eficaz que esta, ou seja, a da requisição de pagamentos, à conta dos créditos respectivos, e o subsequente pedido de intervenção, se desatendida a requisição. Ressalvaram-se, assim, os interesses da Administração, sem se descuidar dos direitos de seus credores.

Nesse sentido, tendo em vista o regime jurídico a que são submetidos os bens públicos, regime esse de direito público, ao contrário dos bens particulares, os bens públicos não se submetem a oneração advinda de garantia hipotecária, por exemplo. No entanto,

parcela minoritária da doutrina defende que havendo prévia autorização legislativa, os bens públicos poderiam ser onerados, conforme se vê na doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 681) que, baseada nas lições de Seabra Fagundes, sustenta a possibilidade dos bens dominicais serem gravados de ônus real.

3.2.4 Imprescritibilidade

A característica da imprescritibilidade se refere à impossibilidade dos bens públicos serem adquiridos pela prescrição aquisitiva, ou seja, via usucapião. Consonante, os bens públicos são considerados imprescritíveis por sua própria natureza, e não obstante a eventual ausência de sua destinação social, como ocorre com os bens dominicais, impossíveis de serem usucapidos, nesse sentido, o art. 183, §3º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), o art. 102, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b) e a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1963).

Noutra dimensão, o direito de propriedade enseja releitura na contemporaneidade à luz do Estado Democrático de Direito, que fundado com o advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), rege-se pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, elencadas no art. 5º. E, mormente, no que concerne ao direito de propriedade, necessária a invocação da função social como princípio regente daquela, que deve ser observado pelo Estado, bem como, pelos particulares, na forma dos incisos XXII e XXIII (BRASIL, 2015a), *in verbis*:

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

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Nesse diapasão, a função social da propriedade constitui-se na eficiência da capacidade produtiva desta, seja ela pública ou privada, na qual se estabelecerá objetivos a serem cumpridos para seu melhor aproveitamento, conforme se verá detalhadamente em capítulo próximo.

De toda sorte, a mudança paradigmática proposta pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2015a), não é por si só, suficiente para a permissão da prescrição aquisitiva dos bens classificados como dominicais, em que pese o descumprimento ao postulado da função social que deveria reger o direito a essa propriedade pública.

A leitura dos preceitos transcritos, de acordo com Cristiana Fortini (2004, p. 117), trazem de imediato, duas conclusões, quais sejam: não há dúvida de que toda e qualquer propriedade deve voltar-se para o cumprimento da função social, com isso, aos bens públicos, impõem-se o dever inexorável de atender à função social.

Contudo, tampouco é pacífica tal compreensão do texto constitucional, como rebatem Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2012, p. 404):

Detecta-se, ademais, em análise civil-constitucional que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente contemplado) da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. Os bens públicos poderiam ser divididos em bens materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, posto dotados de alguma função social.

Ato contínuo, os autores argumentam que os bens privados “têm” função social, e os bens públicos “são” função social.

Neste novo momento, far-se-á necessária, breve análise das classificações dos bens públicos, para posteriormente consubstanciar o ideário da função social da propriedade e construir a base teórica necessária ao desenvolvimento da presente pesquisa, abordados em subtítulo próximo.

3.3 Classificação

3.3.1 Quanto à titularidade

3.3.1.1 Bens federais

São bens públicos classificados quanto à titularidade em federais, aqueles pertencentes à União Federal.

Tais bens encontram-se enumerados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), em seu art. 20, em rol não taxativo, que incluem, por exemplo, as terras devolutas, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do domínio da União, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais, o mar territorial, os terrenos de marinha e seus acrescidos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.241):

Os bens da União estão relacionados no art. 20, e a Carta levou em conta alguns critérios ligados à esfera federal, como a segurança nacional, a proteção à economia do país, o interesse público nacional e a extensão do bem.

Em relação à segurança nacional, são bens federais as terras devolutas necessárias à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares (inc. II); os lagos e rios limítrofes com outros países (inc. III); o mar territorial (inc. VI); e os terrenos de marinha e seus acrescidos (inc. VII).

O Decreto-Lei n.º 9.760, de 05/09/1946 (BRASIL, 1946), dispõe sobre os bens imóveis da União e os litígios que envolvam bens federais são de competência da justiça federal.

3.3.1.2 Bens Estaduais e Distritais

São bens públicos classificados quanto à titularidade em estaduais, aqueles pertencentes aos estados.

Tais bens encontram-se enumerados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), em seu art. 26, em rol não taxativo, que incluem, por exemplo, as águas subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no domínio do estado e as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União.

No que tange aos bens de domínio do Distrito Federal, apesar do supracitado art. 26 não se referir a estes, entende-se que estão também incluídos em seu rol exemplificativo.

3.3.1.3 Bens Municipais

São bens públicos classificados quanto à titularidade em municipais, aqueles pertencentes aos municípios.

Tais bens não se encontram enumerados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), como ocorre com os bens federais e os bens estaduais.

Pode-se entender, como sendo bens municipais, os bens de uso comum e os bens de uso especial de determinado município, especialmente, incluindo as ruas, praças, jardins públicos, os edifícios públicos e os imóveis que compõem seu patrimônio.

3.3.2 Quanto à destinação

3.3.2.1 Bens de uso comum do povo ou de domínio público

Os bens de uso comum do povo ou de domínio público são aqueles que servem a toda coletividade, de maneira geral, classificados quanto à titularidade em federais, estaduais e municipais.

Encontram-se dispostos no art. 99, inciso I, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), que cita como exemplos, os rios, mares, estradas e praças.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2011, p. 569):

No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* -, razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo.

Como bem de uso comum do povo, não é necessário que se tenha prévia autorização para utilização.

Ademais, não há dúvidas quanto à função social cumprida por esta classe de bens, que lhes é inerente.

3.3.2.2 Bens de uso especial ou do patrimônio administrativo

Os bens de uso especial ou do patrimônio administrativo são aqueles bens móveis e imóveis, utilizados pela Administração Pública, gestora de todo o aparato estatal, no exercício de suas atividades.

Encontram-se dispostos no art. 99, inciso II, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), que cita como exemplos, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, e os de suas autarquias.

José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.245), enriquece nossos conhecimentos, citando como exemplos:

São bens de uso especial os edifícios públicos, como as escolas e universidades, os hospitais, os prédios do Executivo, Legislativo e Judiciário, os quartéis e os demais onde se situem repartições públicas; os cemitérios públicos; os aeroportos; os museus; os mercados públicos; as terras reservadas aos indígenas, etc. Estão, ainda, nessa categoria, os veículos oficiais, os navios militares e todos os demais bens móveis necessários às atividades gerais da Administração, nesta incluindo-se a administração autárquica, como passou a constar do Código Civil em vigor.

O direito italiano, ao se referir aos bens de uso especial, utiliza a expressão bens do patrimônio indisponível, considerada mais adequada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 675), sob o argumento de mostrar evidenciado o caráter patrimonial do bem e a sua indisponibilidade haja vista estar afetado a um fim público.

Os bens de uso especial, ao contrário dos bens de uso comum do povo, preceitua Hely Lopes Meirelles (2011, p. 570):

Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual – *uti singuli* – a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público. Esse uso pode ser consentido gratuita ou remuneradamente, por tempo certo ou indeterminado, consoante o ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder.

Dentre as formas de utilização de uso de bem público, encontram-se a autorização de uso, a permissão de uso e o contrato de concessão de uso, que não são objetos do presente estudo e com ele não se relacionam, e nesse sentido, dispensa-se eventual aprofundamento teórico em relação aos institutos supracitados em caráter exemplificativo, sob pena do alongamento do objeto.

3.3.2.3 Bens dominicais ou do patrimônio disponível

Os bens dominicais, ou do patrimônio disponível, são todos aqueles bens que não são considerados bens de uso especial e nem bens de uso comum do povo.

O art. 99, inciso III, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), determina que os bens dominicais são aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Em seu parágrafo único, considera que não dispendo a lei em contrário, serem considerados dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Nesse sentido, quando o legislador utiliza a expressão “a quem se tenha dado estrutura de direito privado”, divergências são encontradas na doutrina acerca da intenção originária ao se utilizar esse termo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 898), entende que se refere às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, pois não existiriam pessoas de direito público com estrutura de direito privado.

José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.246), por sua vez, entende tratar-se de norma de difícil compreensão, adotando como hipótese mais pertinente, querer o legislador se referir a pessoa de direito público que adapta em sua estrutura alguns aspectos próprios de pessoas de direito privado.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 678), entende que o legislador quis se referir as fundações de direito público, que possuem a mesma estrutura das fundações privadas.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 111), entende tratar-se de norma “bizarra e inconstitucional”, de forma que o regime civilista não é capaz de tratar da peculiaridade acerca dos bens públicos. Em suas palavras:

Este dispositivo determina que “[n]ão dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. A norma é bizarra, pois se a estrutura dada à pessoa jurídica é de direito privado, ela não poderá ser pessoa jurídica de direito público. Inconstitucional, porque, na medida em que toda pessoa jurídica integrante da Administração Pública tem de ser criada por lei (artigo 37, XIX, CF), será a lei de criação do ente que dirá qual é o seu regime jurídico e não o CCB (lei ordinária, derogável sempre que em sentido contrário disser a norma de mesma hierarquia e temporalmente posterior).

Dessa forma, estar-se-á de acordo com a teoria de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 898), uma vez que o Código Civil vigente, ao adotar como critério a destinação dos bens públicos e a afetação ou não a serviço público para construir a sua classificação, entende-se que a expressão “a quem se tenha dado estrutura de direito privado”, certamente inclui as fundações de direito público e as associações públicas, não obstante, estarem vinculadas a um serviço público, não se tratando pois, de pessoa jurídica de direito público.

Ademais, incluem-se nesta categoria as terras devolutas, os terrenos de marinha e os bens imóveis desnecessários ao ente estatal.

Em relação aos bens dominicais, a presente pesquisa questiona o não cumprimento da função social destes, tendo em vista o impedimento normativo da usucapião dos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, que ficam a mercê do poder público sem estar de fato afetados a destinação pública. Em síntese, constituem os bens dominicais, aqueles que ficam a disposição do poder público, quando poderiam estar cumprindo efetivamente a função social que é inerente a classe dos bens de uso comum do

povo e dos bens de uso especial, objetivando que, com uma reclassificação dos bens públicos, estes venham a cumprir o pressuposto constitucional da função social da propriedade, como previamente discutido anteriormente, ao se falar da característica da imprescritibilidade e ainda de forma detalhada em capítulo supra.

3.4 Afetação e desafetação dos bens públicos

Afetação é o termo empregado para designar a vinculação de um bem público a determinada finalidade pública. Assim, pode-se dar por meio de lei, de ato jurídico do particular, de ato administrativo e por meio natural, como acontece, por exemplo, com os mares, praias e estradas, onde naturalmente estabelece-se serem bens de uso comum de povo, estando portando, afetados a finalidade pública.

Noutro sentido, entende-se por desafetação, o ato de desvincular do bem público a finalidade pública a que anteriormente era destinado. Assim, pode-se dar por meio de lei, como no caso de tratar-se de bem de uso comum, ou por meio de ato administrativo. A desafetação pode se dar também, por meio de fato jurídico, em situações de caso fortuito e força maior, como por exemplo, terremotos, maremoto ou incêndio em uma repartição.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 899), tem a seguinte posição acerca da afetação e da desafetação dos bens públicos:

Afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como desafetação é sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens não afetados a qualquer destino público.

A afetação ao uso comum tanto pode provir do destino natural do bem, como ocorre com os mares, rios, ruas, estradas, praças, quanto por lei ou por ato administrativo que determine a aplicação de um bem dominical ou de uso especial ao uso público.

Já, a desafetação dos bens de uso comum, isto é, seu trepasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela. É que, possuindo originalmente destinação natural para o uso comum ou tendo-a adquirido em consequência de ato administrativo que os tenha preposto neste destino, haverão, de toda sorte, neste caso, terminado por assumir uma destinação natural para tal fim. Só um ato de hierarquia jurídica superior, como o é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram ou habilitar o Executivo a fazê-lo.

José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 1.249), entende que a afetação e a desafetação são fatos administrativos, “independentemente da forma com que se apresentem”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p.677) entende que a afetação e a desafetação podem ser expressas ou tácitas:

Pelos conceitos de afetação e desafetação, verifica-se que uma e outra podem ser expressas ou tácitas. Na primeira hipótese, decorrem de ato administrativo ou de lei; na segunda, resultam de atuação direta da Administração, sem manifestação expressa de sua vontade, ou de fato da natureza. Por exemplo, a Administração pode baixar decreto estabelecendo que determinado imóvel, integrado na categoria de bens dominicais, será destinado à instalação de uma escola; ou pode simplesmente instalar essa escola no prédio, sem qualquer declaração expressa. Em um e outro caso, o bem está afetado ao uso especial da Administração, passando a integrar a categoria de bem de uso especial. A operação inversa também pode ocorrer, mediante declaração expressa ou pela simples desocupação do imóvel, que fica sem destinação.

Nesse diapasão, o fato de estar ou não afetado a serviço público constitui aspecto relevante quando da classificação dos bens públicos em dominicais, de uso comum do povo e de uso especial.

3.5 Delimitação dos bens públicos no Direito Brasileiro

Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 103) enriquece satisfatoriamente os debates acerca dos bens públicos ao classificá-los segundo os critérios civilista (subjeto) e funcionalista (objetivo), como se verá a seguir.

3.5.1 O critério civilista – Subjetivo

O critério civilista (subjeto), como o próprio nome condiz, estabelece o que são bens públicos de acordo com a titularidade sobre estes. Assim, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 104), nos ensina que essa definição de forma subjetiva, é praxe entre os autores de Direito Civil e pouco comum entre os autores de Direito Administrativo.

Conforme já demonstrado, o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), na mesma linha traçada pelo Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), define os bens públicos, em seu art. 98 de acordo com a titularidade, em públicos ou privados.

Noutro sentido, de acordo com o art. 1.227 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis, estando dessa forma acabando por excluir certos bens do domínio público.

Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 116):

Assim, não seria público, para os fins do CCB, um edifício, de propriedade privada, alugado pela Administração Pública para nele instalar a sede do governo. Também

não seria bem público um presídio construído por meio de parceria público-privada (PPP), regida pela Lei Federal nº 11.079/04, enquanto este imóvel estiver registrado como patrimônio da sociedade de propósito específico criada para explorar a parceria. Também não se submeteriam ao regime de direito público as redes e bens imprescindíveis à prestação de um serviço público concedido a uma concessionária privada. Em suma, pelo critério dominial abraçado pelo CCB, o crivo de apartação entre bens públicos e privados estaria adstrito a saber quem é o dono de um bem, o que é insuficiente para a aplicação de todas as decorrências do regime publicístico que recai sobre os bens.

Em síntese, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 233) entende pelo critério civilista:

Sob o critério conceitual do Direito Civil (subjetivo), um bem é público se uma pessoa jurídica de direito público interno detém a sua titularidade. A partir da verificação de quem é o sujeito do direito subjetivo de propriedade, estabelece-se se o bem está integrado ao patrimônio privado ou ao patrimônio público e se ele se submete ao regime de direito privado ou de direito público, respectivamente. A delimitação de quem é o proprietário do bem basta para o Direito Civil, porque por meio dela conferem-se ao proprietário as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la de terceiros. Dentro desta concepção de delimitação dos bens, a pessoa jurídica de direito público interno possui direitos reais em face dos administrados, em relação aos bens que lhe pertencem, e a utilidade de tais bens relaciona-se ao interesse do detentor do domínio, não importando a relação do bem para com a coletividade, que aparece apenas como um condicionamento do exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Dessa forma, conclui-se por ser insuficiente a classificação segundo o critério subjetivo, levando-se em conta apenas a titularidade de um bem, especialmente, por termos em vista todo sistema jurídico dos bens públicos, englobando as características aqui vistas, e o impacto desse entendimento na prática.

3.5.2 O critério funcionalista – Objetivo

De acordo com o critério funcionalista (objetivo), ao contrário do critério civilista, não se considera a titularidade de um bem e sim a finalidade a que se submete, ou seja, a função a ser cumprida pelo bem.

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 128), o critério funcionalista carece de definição legal, ao contrário do critério subjetivista, que encontra amparo no art. 98 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), sendo essa observação uma das críticas do renomado autor quanto ao critério objetivo.

Em continuação, ao explicitar a teoria do critério funcionalista, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 160), cita como exemplo os bens das empresas estatais, que por se

constituírem sob o regime de direito privado, não se encontram no rol do critério civilista. É sabido, porém, que doutrina e jurisprudência têm entendido que os bens das empresas estatais vinculados a um serviço público serem considerados como bens públicos.

Em síntese, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p.234) entende pelo critério objetivo:

Já sob o critério funcionalista (objetivo), um bem é público se estiver de alguma forma empregado à utilidade de interesse geral. Por este critério, mais do que se verificar a titularidade do bem, importa saber a que finalidade nele se presta. Tal função funcionalista compreende a concepção de que um bem é público em razão da função que cumpre (utilidade para a coletividade) e a concepção segundo a qual um bem é público a partir do regime derogatório do Direito Privado a que está submetido. Decorre desta visão funcionalista o entendimento segundo o qual existem dois tipos de domínio por parte do Estado, os bens do domínio público e os bens do domínio privado da Administração (bens consagrados a um uso de interesse geral e bens não utilizados para uma finalidade pública específica, respectivamente).

De toda sorte, entende-se como mais adequada à classificação de acordo com o critério funcionalista, apesar de não se dar de forma completa, tem maior proximidade com o aproveitamento dos bens, na medida em que, ao propor-se reclassificação dos bens públicos com base em critério objetivo, os bens dominicais poderiam ser cumpridores de função social, ainda ausente.

Neste novo momento, far-se-á necessária, breve análise da função social da propriedade, para consubstanciar o ideário da função social exercida pelos bens do domínio público, e construir a base teórica necessária ao desenvolvimento da presente pesquisa.

4 OS BENS PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

4.1 Do Direito de Propriedade

De forma simplória, conceitua-se propriedade, do latim *proprietas*, como próprio de um indivíduo, ou seja, aquele bem pertencente a uma pessoa, seja móvel ou imóvel, e constitui-se em direito real, não podendo ser exercido ilimitadamente, em virtude da linha tênue com os direitos alheios.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2011, p. 646):

A nossa Constituição assegura o direito de propriedade, mesmo porque é um direito individual por excelência, do qual resulta a prosperidade dos povos livres. Mas a propriedade de há muito deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza, na expressão feliz de Duguit. É um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade. É uma projeção da personalidade humana e seu complemento necessário, mas nem por isso a propriedade privada é intocável. Admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade.

Historicamente, a propriedade em Roma se consolidava no seio familiar e sob o culto ao deus lar. Nessa acepção, Fernando J. Armando Ribeiro (2000, p. 88):

Sabe-se que em Roma, a propriedade privada ocupava relevante lugar na constituição social, sendo base da organização institucional da sociedade, ao lado da família. Não podia sequer ser objeto de alteração violadora, seja por deliberação popular, seja por decisão das autoridades governamentais. Os modernos estudos dos romanistas são inequívocos em apontar o vínculo direto existente entre a ideia de propriedade privada e a religião, a adoração do deus lar: quem tomava posse de um solo não podia mais dele ser desalojado, visto ser tido como pilar de sustentação material para todos os efetivos laços humanos que sobre ele se iriam exercer.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 128), foram a partir das encíclicas *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, de 1961, e *Centesimus Cennus*, de João Paulo II, de 1991, que o pensamento do bem comum foi agregado ao dever de utilização da propriedade e do trabalho como meios de subsistência de toda a sociedade.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 840):

Modernamente se tem assegurado a existência da propriedade como instituto político, mas o conteúdo do direito de propriedade sofre inúmeras limitações no direito positivo, tudo para permitir que o interesse privado não se sobreponha aos interesses maiores da coletividade.

Na contemporaneidade, o art. 1225 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), dispõe entre os direitos reais ali elencados, a propriedade. Posteriormente, o art. 1228 do mesmo diploma legal, informa que o proprietário tem a faculdade de usar, que se constitui no direito de retirar da coisa todas as benfeitorias que ela pode oferecer, gozar que se consubstancia no direito de perceber frutos naturais e civis da coisa, dispor da coisa, que se traduz no direito de alienar onerosamente ou gratuitamente, como também instituir ônus sobre ela, bem como o direito de seqüela, que se constitui no direito de reavê-la do poder de terceiros que a possuam ou detenham injustamente, isto é, o direito de perseguir a coisa objeto de propriedade.

Observa-se que o art. 1228 supracitado, em seu §1º, dispõe que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. Em caso de descumprimento do exercício ali estabelecido, surge para o Estado o dever de intervir para garantir as determinações estabelecidas constitucionalmente, em virtude da soberania que lhe é inerente, somado ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Por fim, cumpre observar que o exercício do direito de propriedade se consubstancia em núcleo composto de normas de naturezas civis, administrativas e urbanísticas, com os princípios constitucionais realizando a sustentação desse núcleo.

4.2 Da função social da propriedade e dos bens públicos

Preliminarmente, a função social da propriedade, é definida por Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 71), “como um poder-dever ou um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem em conformidade com o fim ou interesse coletivo”.

Assim, a função social da propriedade começa a se delinear na segunda metade do século XIX e início do século XX, com o surgimento do Estado Social. Com a evolução do instituto, a noção constitucional do direito de propriedade e da função social sofreu algumas transformações ao longo das Constituições brasileiras.

A Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934), em seu art. 113, dispunha que “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Já a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), dispunha em seu art. 122, §14º que é assegurado aos brasileiros e estrangeiros residentes no país “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”. Posteriormente, a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), em

seu art. 147, determinava que "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social", em época marcada pela vigência do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916) de caráter patrimonialista. Ainda, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), estabeleceu em seu art. 157, inciso III, o princípio da função social da propriedade, em seu título III, intitulado "Da Ordem Econômica e Social".

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) foi à primeira Constituição da República a inserir a função social da propriedade em seu rol de direitos e garantias fundamentais, no título II, capítulo I, em seu art. 5º, incisos XXII à XXIII, ascendendo-o como princípio constitucional que deve reger a propriedade em sentido amplo, dessa sorte, compreende o direito da sucessão, o direito autoral e o direito de propriedade imaterial. Há ainda, dispositivos esparsos tratando da função social da propriedade, a exemplo dos arts. 156, §1º, 170, inciso III, 182 e 184.

Os princípios são definidos por Sundfeld (1995, p.18) como as "ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se".

Dessa forma, tem-se que os princípios seriam a base, a origem, a estrutura fundamental do ordenamento jurídico, à medida que visam assegurar que condutas que se ajustam à justiça não sejam reprovadas pela norma positiva e permitem resolver situações não contempladas em norma alguma, mas com grande relevância jurídica.

Nesse sentido, o princípio da função social da propriedade deve se concretizar, por se tratar de norma constitucional com caráter de obrigatoriedade para todos, conforme se verá no desenvolver da presente pesquisa, com o que corrobora Fernando J. Armando Ribeiro (2000, p.100):

Ademais, em sistemas constitucionais como o nosso, a relutância em conferir efetividade ao princípio da função social da propriedade revela-se não apenas teoricamente inaceitável, em face dos novos paradigmas da moderna doutrina constitucional, como também juridicamente incorreta, tendo em vista a expressa consagração pela dogmática constitucional do princípio da vigência imediata dos direitos fundamentais.

Assim sendo, a função social da propriedade se materializa na medida em que estipula ônus ao proprietário, que se vê de certa forma obrigado a dar utilização ao seu bem, sem poder decisório no que quis respeito à utilização ou não de sua propriedade, exercendo em benefício alheio ou de qualquer forma, sem prejuízo alheio. Consonante, corrobora José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 841):

Hoje o direito de propriedade só se justifica diante do pressuposto que a Constituição estabelece para que a torne suscetível de tutela: a função social. Se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação. E essa função autoriza não só a determinação de obrigações de fazer, como de deixar de fazer, sempre para impedir o uso egoístico e anti-social da propriedade. Por isso, o direito de propriedade é relativo e condicionado.

Noutra dimensão, importante salientar que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) fez distinção entre a função social cumprida pela propriedade urbana e a função social cumprida pela propriedade rural. Os imóveis rurais devem regular-se pelos requisitos estipulados no art. 186 do dispositivo supracitado, e sobre eles recaem dois institutos, quais sejam, a usucapião de imóvel rural prevista constitucionalmente e a desapropriação para fins de reforma agrária. Esta última, com fulcro no art. 184, far-se-á mediante títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos. Os imóveis urbanos, por sua vez, regular-se-ão pelas exigências básicas de ordenação da cidade fixadas no plano diretor, instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, consoante art. 182, §2º do mesmo dispositivo, e recaem os institutos das limitações administrativas, como por exemplo, tombamento, servidão administrativa e ocupação temporária, usucapião de imóvel urbano prevista constitucionalmente, usucapião coletiva, concessão de direito real de uso, entre outros.

Ademais, o art. 182, §4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), sanciona os particulares pelo não aproveitamento adequado do solo urbano, impondo o Poder Público Municipal, primeiramente, o parcelamento ou edificação nos prazos previstos em lei. E ante a inércia do proprietário, deverá lhe ser imposta a tributação progressiva do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU, e quedando-se novamente inerte, proceder-se-á com a desapropriação e pagamento respectivo mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos.

Entrementes, no que concerne à aplicação dessas sanções as pessoas jurídicas de direito público interno, em face do descumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, há óbices legislativos que vedam tal hipótese. A primeira questão se refere à desapropriação, pois a União pode desapropriar bens dos Estados, Municípios e territórios; os Estados e territórios podem desapropriar bens dos Municípios; porém, as recíprocas não são permitidas. Importante mencionar também que o art. 150, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns

dos outros, não sendo dessa forma possível instituir a tributação progressiva do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, no tempo.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) não faz distinção no que concerne a função social da propriedade, entre a propriedade privada e a propriedade pública, e cumpre dessa forma, afirmar que todas as categorias de bens públicos se sujeitam ao imperioso da função social da propriedade, visualizado de forma implícita na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), assim como os bens de propriedade privada. Negar a obrigatoriedade do cumprimento da função social pelos bens públicos, culminaria por fulminar o imperativo principiológico, traduzindo-o em letra morta de lei.

Não se pode olvidar, portanto, que a propriedade tem conceituação única, em que pese distinguir-se quanto a sua finalidade. Com o que corrobora Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 399):

A relação de propriedade é uma só. O que muda é a finalidade a que se presta o bem. Bens privados, em regra, atendem aos interesses do titular de seu domínio, interesses estes que encontram contenção nas normas e nas restrições ao direito de propriedade. Bens públicos se prestam a atender, direta ou indiretamente, os interesses dos administrados (de forma individual – quando houver título legitimador – ou coletivamente), o que deve estar longe de interditar que a Administração faça a gestão do seu patrimônio como o faria um particular eficiente. Desde que, reste claro, tal gestão patrimonial não inviabilize as aludidas finalidades primárias a que o bem está destinado a satisfazer. Não há, portanto, antagonismo entre os regimes público e privado.

O que existe são diferentes usos (aos quais correspondem utilidades públicas) a que os bens se prestam e que justificam regimes jurídicos específicos. Então, o poder público não exerce o seu direito de propriedade sempre tal como os particulares, mas também não o desobriga de observar os diversos aspectos da função social que colhem indistintamente todas as espécies de propriedade.

Assim sendo, na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 06), o termo função, quanto aplicado ao Poder Público pode ser entendido da seguinte maneira:

Falar em *função* significa falar em *dever* para o poder público: dever de disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar essa utilização, de reprimir as infrações, tudo de modo a garantir que a mesma se faça para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma *cidade sustentável*.

Eem complemento aos ensinamentos acima, José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 841) dispõe sobre a intervenção do Estado na propriedade:

De forma sintética, podemos considerar intervenção do Estado na propriedade toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por fim ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada. Extrai-se dessa noção que qualquer ataque à propriedade, que não tenha esse objetivo, estará

contaminado de irretorquível ilegalidade. Trata-se, pois, de pressuposto constitucional do qual não pode afastar-se a Administração.

Nesse diapasão, é incontroverso que quanto aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, sob a natureza jurídica que lhes é inerente e em decorrência de sua afetação, cumprem função social na medida em que alcançam razões de interesse coletivo. Em relação aos primeiros, ao permitirem seu uso por todos de forma igualitária, sem necessidade de prévia autorização da Administração, como por exemplo, frequentar praias, transitar por rodovias, e sentar-se em uma praça, segundo regras ditadas pelo poder de polícia do Estado, além da possibilidade conferida aos particulares de utilização privativa de tais bens, compatíveis com o interesse público e a destinação principal deste. Nesse sentido, salienta Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p.129):

Os bens de uso comum cumprem função social quando se permite o desfrute deles, individualmente, de modo igualitário, por todos os membros da coletividade, sem distinção entre nacionais ou estrangeiros, e independentemente de qualquer ato prévio da administração que o deva autorizar.

Nessa esteira, os bens de uso especial cumprem função social ao estarem vinculados ao uso da Administração e ao serem utilizados pelos particulares, de forma sejam benéficos em relação ao fim a que é destinado o bem. Ainda, Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 139):

A função social dos bens de uso especial decorre, como regra, do atendimento ao fim que tais bens estão previamente destinados. Tais bens estão sujeitos ao cumprimento da função social nos mesmos termos das exigências relativas aos bens de uso comum.

Dúvidas surgem, quanto ao efetivo cumprimento da função social dos bens dominicais, por estarem desafetados, desvinculados de serviço público ou a finalidade de interesse público, permanecendo a mercê do Estado, vezes apenas com função patrimonial ou financeira, com o fim de garantir rendas ao Estado.

Dessa forma, observa-se que no que tange ao cumprimento da função social da propriedade, que não há diferenças no que diz respeito a ser pública ou privada. A ideia que mais se consolida com o momento histórico vivenciado, com o pós-positivismo, é a que se insere como ideário a compatibilização da utilização dos bens públicos sob influencia social.

Assim, com possível reclassificação dos bens públicos, por sorte diversa da estipulada Código Civil vigente (BRASIL, 2015b), mantendo-se a harmonia sistêmica do sistema

normativo, todas as regras devem ser interpretadas de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), e caso isso não ocorra, deve prevalecer o princípio, neste caso, o cumprimento do princípio da função social da propriedade.

Problematiza-se, portanto, a necessidade da reclassificação dos bens públicos, de forma que os bens dominicais, no que tange ao regime jurídico e as características que possuem, não sejam considerados a *priori* bens públicos, possibilitando que, sob a ótica da função social da propriedade, permita-se a destinação desses bens de forma compatível com o interesse público.

Ademais, cogita-se a possibilidade de vistos sob o âmbito do critério funcionalista, classificação exposta pela doutrina de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 235), serem os bens dominicais possíveis de aquisição por meio de prescrição aquisitiva, por não serem considerados bens públicos, na medida em estes apenas serão considerados quando empregados à utilidade de interesse geral, que pela extensão do assunto, tecer-se-á os devidos comentários em capítulo seguinte.

5 DA (IM) POSSIBILIDADE DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS

5.1 A usucapião à luz do Código Civil de 2002 e da Constituição Federal de 1988

Etimologicamente, a palavra usucapião vem do latim *capio*, que significa tomar e *usu*, que significa pelo uso, e nesse diapasão, a usucapião pode ser conceituada como modo originário de aquisição da propriedade que decorre do uso de bem de outrem, desde que cumpridos os requisitos elencados pela lei e com posterior sentença declaratória. Nesse sentido, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2012, p. 397):

O fundamento da usucapião é a consolidação da propriedade. O proprietário desidioso, que não cuida de seu patrimônio, deve ser privado da coisa, em favor daquele que, unindo posse e tempo, deseja consolidar e pacificar a sua situação perante o bem e a sociedade.

Os modos de aquisição da propriedade podem ser *originários* ou *derivados*. Originários são assim considerados não pelo fato da titularidade surgir pela primeira vez com o proprietário. Em verdade, fundam-se na existência, ou não, de relação contratual entre o adquirente e o antigo dono da coisa. Na aquisição originária o novo proprietário não mantém qualquer relação de direito real ou obrigacional com o seu antecessor, pois não obtém o bem do antigo proprietário, mas contra ele.

No ordenamento jurídico brasileiro são previstas as seguintes modalidades de usucapião: usucapião ordinária comum, usucapião ordinária habitacional, usucapião extraordinária, usucapião especial e usucapião coletiva urbana.

No que tange a usucapião especial urbana, prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), em seu art. 183, ainda regulamentada pelo art. 9º do Estatuto da Cidade, têm-se os requisitos: possuir imóvel em área urbana de até 250 m², por cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, além não possuir outro imóvel, utilizando para sua moradia ou de sua família. Soma-se aos requisitos, o fato deste direito não ser conferido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Ademais, o § 3º do art. 183 supracitado, consolida o entendimento de que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No que tange a usucapião especial rural, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), em seu art. 191, define como requisitos: possuir imóvel em área rural não superior a cinquenta hectares, por cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, tornando-a produtiva por seu trabalho e de sua família, tendo estabelecido nela sua moradia. Ademais, o parágrafo único do art. 191 supracitado, reafirma mais uma vez, que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No que tange a usucapião comum, regulamentada no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), nos arts. 1.238 a 1.244 têm-se a usucapião ordinária e a usucapião extraordinária. A respeito da usucapião extraordinária, o art. 1238 supracitado, estabelece como requisito a posse ininterrupta e sem oposição, por quinze anos, independente de justo título e boa fé. O parágrafo único do art. 1.238 reduz esse prazo para dez anos, no caso de o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual ou nela realizado obras ou serviços de caráter produtivo. Noutro lado, a respeito da usucapião ordinária, disciplinada pelo art. 1.242, prevê como requisitos: possuir por dez anos o imóvel de forma contínua e incontestadamente, com justo título e boa fé. O parágrafo único do art. 1.242 reduz esse prazo para cinco anos, 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.

O justo título citado é explicado por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2012, p. 422):

Justo título é o instrumento que conduz um possuidor a iludir-se, por acreditar que ele lhe outorga a condição de proprietário. Trata-se de um título que, em tese, apresenta-se como instrumento formalmente idôneo a transferir a propriedade, malgrado apresente algum defeito que impeça a sua aquisição. Em outras palavras, é o ato translativo inapto a transferir a propriedade por padecer de um vício de natureza formal ou substancial.

No que tange a usucapião coletiva, prevista no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), regulamentou o art. 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) que estabelece diretrizes gerais de política urbana, regulamenta a usucapião especial de imóveis urbanos, em seu art. 10, estabelecendo como requisitos: ocupar áreas urbanas acima de 250m², por população de baixa renda, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, urbano ou rural.

Há ainda, a usucapião entre ex-conviventes, prevista no art. 1.240-A do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b).

Noutro sentido, fazendo breve comparação com as Constituições Brasileiras anteriores, observa-se que a Constituição de 1934, a de 1937 e a de 1946, previam a denominada usucapião *pro labore*, que possuía como objetivo assegurar o direito de

propriedade daquele que cultivasse a terra com o próprio trabalho e o de sua família. Tal dispositivo já não se fez presente na Constituição de 1967, como modalidade de usucapião.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 354):

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

Cabe ressaltar, que a usucapião vem como meio de segurança e estabilidade nas relações jurídicas, na medida em que, legitima situação que de fato existe, materializando a propriedade de quem já era possuidor.

Observa-se que em todas as modalidades de usucapião previstas, é vedado ser vedada a usucapião de bens públicos. Há ainda, entendimento do Supremo Tribunal Federal, consoante Súmula 340, que dispõe serem todos os bens públicos indisponíveis de aquisição por usucapião.

Parcela minoritária da doutrina reconhece a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais, no caso do descumprimento da função social da propriedade, como veremos em subtítulo próximo.

5.2 Os bens dominicais e a função social

Em um primeiro momento, os bens dominicais não cumprem função social tão nitidamente como os bens de uso comum e os bens de uso especial exprimem. Porém, como já salientado no presente estudo, sobre os bens dominicais também recaem a obrigação do cumprimento da função social da propriedade.

Assim defende Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 146):

Estes bens, por não estarem subordinados a um interesse público específico, devem atender integralmente às regras concretizadoras do princípio da função social da propriedade. Portanto, é possível que o ente público, titular de tais bens, veja-se forçado, mesmo contra sua vontade, a ter que realizar neles obras de parcelamento compulsório, edificação ou ter os mesmos desapropriados.

O referido autor integra a parcela minoritária da doutrina que defende a possibilidade de usucapião de bens públicos dominicais (2005, p. 152):

Assim, dada a diversidade de regimes a que estão submetidos de um lado os bens de uso comum e os bens de uso especial, e do outro os bens dominicais, parece-nos possível sustentar a possibilidade jurídica de os bens dominicais serem usucapidos com amparo no princípio da função social da propriedade.

Os bens dominicais são bens não afetados a um destino comum ou especial. Eles configuram objeto de um direito real de propriedade, como os bens de propriedade dos particulares. O que os diferencia dos bens de propriedade particular é apenas o titular, que, no caso dos bens dominicais, é o Poder Público. Estes bens, como dito, não estão destinados a atender a qualquer fim comum ou específico público que os imunize da incidência do princípio da função social contido na Constituição e os subtraia dos efeitos da posse prolongada exercida por outro.

No mesmo sentido, Cristiana Fortini (2004, p. 120):

Logo, presentes os pressupostos ensejadores do pedido de reconhecimento da prescrição aquisitiva, obstáculo não pode haver para que a usucapião seja reconhecida mesmo que os bens alcançados sejam de titularidade das entidades da Administração Pública.

De toda sorte, conforme exaustivamente discutido no presente texto, com o advento da Constituição Federal de 1988, observa-se verdadeira revolução paradigmática no tocante ao instituto da propriedade que rege-se-á pelo princípio da função social em detrimento do poder de uso ilimitado e incondicionado dos bens, sejam eles privados ou públicos.

Portanto, o descumprimento pelo Poder Público ao mandamento constitucional deve ser igualmente rechaçado pelo Ordenamento Jurídico pátrio. Com o que corrobora Karine de Carvalho Guimarães (2007, p. 3):

Se é necessário que a todos os bens dominicais se destine uma função social, a inércia do Poder Público e a desídia em relação a certos bens deve ser efizcamente combatida e sancionada, inclusive através de mecanismos que atribuam a propriedade a quem efetivamente atribui uma função social do bem, como é o caso de um possuidor de bem dominical abandonado que preencheu os requisitos para a usucapião.

E pelo exposto, importante enfatizar que dentre os princípios que regem a atividade administrativa, encontra-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, no qual se entende que o interesse da coletividade se sobrepõe ao interesse do particular, o que ratifica o dever de cumprimento da função social por todas as espécies de bens públicos.

Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p.9) dispõe “se a função social da propriedade pública impõe para o poder público um *dever*, significa para os cidadãos um direito de natureza coletiva exigível judicialmente, em especial pela via de ação popular e ação civil pública”.

A título de exemplificação, no dia 09 de setembro de 2013, o juiz Marcelo Pereira da Silva, titular da Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano, em decisão inédita na região e pouco comum no Brasil, no processo nº 194.10.011238-3, indeferiu o pedido do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), que solicitava a desocupação de área pública estadual de 36 mil metros quadrados, no Km 280 da BR-381, onde residiam cerca de dez famílias, moradores do local, há cerca de 30 anos. O entendimento foi confirmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que concebeu a destinação social da propriedade em detrimento do atributo de imprescritibilidade dos bens públicos isoladamente considerados.

A decisão judicial supracitada traduz a relevância da função social sob o pálio da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), e reflete a necessidade iminente da irradiação do referido princípio para alcance dos bens públicos, mormente, dos bens dominicais, inservíveis a coletividade e disponíveis *ad aeternum*.

Entretanto, a problemática cuja solução pretende-se, refere-se à classificação tripartite adotada pelo Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), com a negativa da usucapião dos bens públicos, sob a perspectiva do mandamento constitucional do cumprimento da função social da propriedade. Sobretudo, no que tange aos bens públicos dominicais, ociosos e relegados a inércia do Estado. Assim, os ensinamentos de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 148):

Estamos diante, a nosso ver, de um conflito de normas, pois as normas que estabelecem a função social da propriedade disciplinam um fim que, para ser alcançado, necessita, entre outros instrumentos, da usucapião, que, no entanto, em relação aos bens públicos, é vedada. Em outras palavras, as normas que proíbem a usucapião dos bens públicos tiram ou suprimem um importante meio de realização da função social da propriedade, prevista como fim em outras normas, configurando, com isso, uma antinomia teleológica, que, no entanto, é aparente e pode ser solucionada.

Dado o exposto, na impossibilidade de usucapião de bens públicos e da outorga de domínio, a alternativa viável, ante a vedação constitucional, refere-se a uma possível reclassificação dos bens públicos, de forma a retirar dos bens dominicais a imprescritibilidade aquisitiva que sobre eles hoje prepondera, a fim de se fazer cumprir a função social da propriedade, introduzindo uma subespécie de bens públicos, conforme conclui Cristiana Fortini (2004, p. 121):

Que a opção do Código Civil de catalogar como bens públicos aqueles de que são titulares as pessoas jurídicas de direito público não leva em consideração a

existência de bens que devem merecer igual chancela a despeito de pertencerem a pessoas jurídicas de direito privado. O critério formal, adotado pelo Código Civil, por outro lado, enobrece bens que, por estarem desvinculados do cumprimento de função social, não devem pertencer à categoria de bens públicos, mesmo que formem o patrimônio de pessoas jurídicas de direito público.

Nesse diapasão, propõe-se por intermédio do critério funcionalista, exposto na doutrina de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p.117), reclassificação dos bens públicos com fulcro na utilidade que o bem tem para a coletividade, assegurando a eficácia ao cumprimento da função social.

E não obstante, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 128), suscita o eventual déficit de legalidade que eiva o critério supracitado, aduzindo que a análise dos bens públicos sob a ótica de sua utilidade, colidiria com o art. 98 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b), que como exposto, define os bens públicos pela titularidade.

Noutra dimensão, incontroverso que o critério funcionalista é o que mais se aproxima de possível reclassificação dos bens públicos, na qual, por imperioso lógico, se exclui os bens dominicais. Ademais, sobrevivendo eventual colisão entre o critério defendido e a classificação civilista, aquele deve prevalecer por estar em consonância com o princípio constitucional da função social, em detrimento da norma infraconstitucional que deve se sujeitar hierarquicamente a norma maior.

6 CONCLUSÃO

Os bens públicos podem ser definidos como aqueles que integrando o patrimônio da Administração Pública direta e indireta, sendo utilizados coletivamente, diante de suas várias funções e classificados de maneira tripartite, de acordo com o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2015b) e sob as inspirações de seu antecessor, o Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), primeira codificação a tratar do tema no direito brasileiro, de caráter essencialmente patrimonialista.

De acordo com essa classificação, os bens públicos são aqueles definidos a partir de sua titularidade e divididos em bens públicos de uso comum do povo, bens públicos de uso especial e bens públicos dominicais.

Os bens dominicais integram o domínio privado de bens do Estado, não estando afetados a serviço público ou a finalidade de interesse público, exercendo função econômica, pela possibilidade eventual de angariar renda ao Estado. Submetidos ao regime jurídico de direito civil, parcialmente derogado pelo regime jurídico de direito público, alcançam a alienação, bem como, a possibilidade serem gravados com direito real de garantia, como hipoteca, penhor e anticrese.

Outrossim, em que pese a peculiaridade dos bens dominicais, tradicionalmente defende-se, com fulcro no parágrafo 3º do artigo 183 e o parágrafo único do artigo 191, ambos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a), bem como, o artigo 102 do Código Civil (BRASIL, 2015b), a impossibilidade dos bens públicos serem alcançados pela prescrição aquisitiva, independente da classificação que lhes seja inerente. Interpretação conferida ainda pela Súmula nº 340 do Supremo Tribunal Federal. Entende-se que tal estipulação existe como meio de segurança jurídica ao Estado, vez que inúmeros são os imóveis de que é proprietário, não possuindo meios de garantir a supervisão destes.

Contudo, admitida a compatibilidade do critério funcionalista previsto na doutrina de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 117), com a Constituição Federal de 1988 e mormente, com o princípio da função social, o que desde já se defende, os bens dominicais finalmente atenderiam ao interesse coletivo, que, inclusive, deveria ser pressuposto para sua concepção enquanto bem público.

Enfatiza-se ainda que um dos alicerces básicos de sustentação da sociedade brasileira, com fulcro no Estado Democrático de Direito, se funda no direito de propriedade, que deve ser exercido de acordo com a função social – poder-dever do proprietário de utilizar o bem em conformidade com o interesse público – que lhe é indissociável. Dessa forma,

incompatível a definição dos bens públicos pela sua titularidade em detrimento da função por ele cumprida ante a ordem constitucional de função social.

Ademais, impossível conceber o exercício do direito à propriedade, pública ou privada, à revelia da função social. Em outras palavras, a função social da propriedade privada não é distinta da função social que deve ser exercida pela propriedade pública, vez que, se a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) não faz qualquer espécie de ressalva, não compete ao interprete fazê-lo.

Nesse diapasão, ao contrário dos bens dominicais, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, sob a natureza jurídica que lhes é inerente e em decorrência de sua afetação, cumprem função social na medida em que estão vinculados à consecução do interesse coletivo.

Assim sendo, propõe-se a releitura da definição de domínio público, optando-se pela correta interpretação da lei, da forma mais benéfica para a sociedade, cumprindo-se o objetivo social para o qual foi estabelecida, vez que a imprescritibilidade do bem público não poderia ser visto como instrumento capaz de mitigar o direito à moradia, previsto constitucionalmente, vez que os bens públicos se entrelaçam com a promoção e defesa dos direitos fundamentais, devido às finalidades públicas, não se admitindo a ociosidade destes bens, especialmente aquela razoavelmente presumida em relação aos bens dominicais.

E por todo exposto, optando-se por reclassificação dos bens públicos à luz da função social e da teoria funcionalista, não obstante o óbice legislativo e a classificação dos bens públicos hodierna, conclui-se pela possibilidade de aquisição originária da propriedade pública, mormente, dos bens dominicais por particulares, por intermédio da prescrição aquisitiva decorrente da posse prolongada da coisa pública desafetada.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Élcio. Função social do patrimônio público. **Boletim de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 30, n. 5, p. 345-363, maio 2014.
- BARBOSA, Maria Elisa Braz. Os bens públicos e os direitos fundamentais: um diálogo necessário. **Interesse público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 75, p. 103-118, set./out. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015a.
- BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015b.
- BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de jul. 2001.
- BRASIL. Decreto nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da união e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 set. 1946.
- BRASIL. Súmula nº 340. Diário de Justiça, 21 nov. 1963.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010. 1.369 p.
- COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres em matéria de propriedade. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, p. 71-81, 2015.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado do domínio público**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 574 p.
- DA ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Função Social da Propriedade Pública**. Malheiros Editora, 2005. 196 p.
- DERANI, Cristiane. A propriedade na constituição de 1988 e o conteúdo da sua função social. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 34, p. 51-60, 2001.
- DIAS, Wagner Inácio Freitas. Da possibilidade (constitucional) de usucapião sobre bens públicos. **Revista Forense**. Rio de Janeiro. v.96. n.352. p.575-584. out./dez. 2000.
- DIAS, Wagner Inácio Freitas. Da possibilidade (constitucional) de usucapião sobre bens públicos - a revisão de um pensamento em face do Código Civil de 2002. **Revista Forense**. Rio de Janeiro. v.101. n.377. p.223-234. jan./mar. 2005.
- DIAS, Wagner Inácio Freitas. Da possibilidade (constitucional) de usucapião sobre bens públicos – A revisão de um pensamento em face do Código Civil de 2002. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 101, n. 377, p. 223-234, jan/fev 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010. 875 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Número 6 - abril/maio/junho. Salvador/Bahia. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf>. Acesso em 18 de dezembro de 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 8ª ed. Rio de Janeiro: *JusPodivm*, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Estatuto da Cidade e a função social da propriedade. **Revista dos Tribunais**, v. 867, p. 52-69, jan/2008.

FIUZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. 7ª ed. rev.ampl. Belo Horizonte: *Lumem Juris*, 2005.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v.5, n.12, p. 117, abr./jun 2004.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 141, p. 9-22, jan/mar 1999.

FREITAS, Juarez. Usucapião de terras devolutas e a necessária reclassificação dos bens públicos. **Ciência Jurídica**, São Paulo, v. 8, n. 60, p. 11-20, nov/dez 1994.

GUIMARÃES, Karine de Carvalho. A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos. Uma interpretação à luz da unidade constitucional. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1691, 17 fev. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10948>>. Acesso em: 28, nov. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARÇAL, Thaís Boia; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. **Boletim de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 12, p. 1.261-1.275, dez. 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 478 p.

MARTINS COSTA, Judith. **Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 146/147.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 894 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 1.073 p.

MELLO, Érico Marques de. Função social da propriedade como expectativa social. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 404, p. 145-167, jul/ago 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3001**. Relator Des. Carlos Levenhagen. Belo Horizonte, 08 mai., 2014. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0194.10.011238-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em 10/08/2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís Boia. A função social e a usucapião dos bens públicos: uma releitura a partir da constitucionalização do ordenamento jurídico. **BDA: Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo. v.29. n.12. p.1261-1275.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Vol. IV – Direitos Reais**. 18a ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

RIBEIRO, Fernando J. Armando. O princípio da função social da propriedade e a compreensão constitucionalmente adequada do conceito de propriedade. **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**, Belo Horizonte, v. 7, n. 7, p. 87-106, 2000

RIOS, Arthur. A função social da propriedade imóvel e a usucapião de bens públicos. **Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados**. São Paulo. v.20. n.146. p.83-88. mar. 1996.

SARAI, Leandro. Notas gerais e críticas sobre o regime dos bens públicos. **BDA: Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 28, n. 6, p. 664-682, 2012.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dreschda. **A propriedade agrária e suas funções sociais**. In O Direito Agrário em Debate. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TAMAKI, Luiz Henrique. Função social da posse. **Revista dos Tribunais**, v. 956, p. 53-86, jun/2015.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. **Revista Interesse Público**, v. 9, nº 44, p. 339-346, jul.ago/ 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, p. 71-81, 2015.