

Com relação à titularidade, os bens públicos pertencem à União, aos Estados-Membros, ao Distrito Federal, aos Municípios, autarquias, associações públicas e as demais entidades de caráter público²² (CC/02, art. 41).

Assim, são bens da União os descritos no artigo 20 da Constituição da República, quais sejam: os terrenos de marinha e seus acrescidos, os recursos minerais, as terras devolutas etc. Os Estados-Membros detêm a propriedade dos bens enumerados no artigo 26 do mencionado diploma legal, como por exemplo: as ilhas fluviais e lacustres, as terras devolutas, desde que não pertencentes à União, etc. Contudo, a respeito dos bens pertencentes ao Distrito Federal e aos Municípios, a Constituição de 1988 não faz menção expressa. Ao passo que ao Distrito Federal pertencem aqueles que em seu território seriam do Estado-Membro e do Município. Por fim, este último tem a propriedade dos bens que dizem respeito ao seu interesse local, bem como: as praças, as ruas, os logradouros público etc. Portanto, os bens distritais e municipais serão verificados a partir de suas respectivas leis orgânicas.

Muitos doutrinadores ainda dividem os bens públicos em materiais e formais. Os materiais seriam aqueles bens públicos por excelência, já que destinados à função público-social. Já os bens públicos formais, contrariamente, seriam aqueles desafetados de qualquer destinação pública, ou seja, públicos pela simples designação legal, os quais, no entendimento de alguns autores, seriam prescritíveis e conseqüentemente passíveis de aquisição por usucapião, em respeito ao princípio da função social da propriedade – a respeito das quais dissertaremos mais a frente em capítulo próprio.

Para Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias, os bens públicos se dividem em bens materialmente públicos e bens formalmente públicos, que se segue:

Os bens públicos poderiam ser divididos em 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, postos dotados de alguma função social²³.

1.3 Afetação administrativa

Afetação diz respeito ao destino, à finalidade que é dada ao bem público. Essa finalidade pode ser mediante lei ou ato normativo. Logo, os bens dominicais não apresentam nenhuma destinação pública, ou seja, não estão afetados.

²² PINTO, Antônio Luiz de Toledo [col.] *et al.* **Vade Mecum**. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.149.

²³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 264.

Para Diogenes Gasparini:

Os bens não afetados, os dominicais na terminologia do Código Civil, podem receber uma consagração ou destinação por ato administrativo ou por lei. É a afetação. Por conseguinte, afetar é atribuir ao bem uma destinação; é consagra-lo ao uso comum do povo ou ao uso especial²⁴.

Assim, afetação administrativa consiste em atribuir ao bem uma destinação pública específica, que pode ser de uso comum do povo ou de uso especial. Todavia, as terras devolutas constituem o patrimônio disponível do Estado, pois não estão afetadas administrativamente a nenhuma finalidade pública.

Logo, a competência para afetar é única e exclusiva da pessoa política proprietária do bem, qual sejam a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios, incumbindo a eles exclusivamente dizer se e quando um bem que integra seu patrimônio poderá ser afetado.

1.4 Regime jurídico dos bens públicos

O regime jurídico que caracteriza os bens públicos determina a inalienabilidade, a impenhorabilidade e a imprescritibilidade, ao passo que analisar a imprescritibilidade é o nosso norte.

1.4.1 Da imprescritibilidade

Pela imprescritibilidade é protegida a propriedade dos bens públicos, quando terceiros visam adquiri-la através da usucapião²⁵, não sendo estes bens passíveis de prescrição aquisitiva, isto é, não podem ser usucapidos. Aliás, essa vedação está estampada na Constituição da República a qual expressa, em seus artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, e artigo 102 do Código Civil, “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”²⁶. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a súmula nº 340, “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”²⁷.

²⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 716.

²⁵ Idem, p. 719.

²⁶ PINTO, Antônio Luiz de Toledo [col.] *et al.* **Vade Mecum**. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 62-63 e 155.

²⁷ Idem, p. 1787.

Dessa maneira, a maioria quase absoluta da doutrina e jurisprudência não considera a possibilidade da usucapião de bens públicos, por entender que estes bens são imprescritíveis e, nem os divide em material e formalmente públicos.

Todavia, a doutrina minoritária, encabeçada por Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias, vê a possibilidade da usucapião dos bens formalmente públicos, no tocante às terras devolutas em virtude do desrespeito ao princípio da função social da propriedade, assunto sobre o qual nos debruçaremos no último capítulo, posto que constitui nosso objeto de estudo.

1.5 Espécies de bens públicos

Os bens públicos, no direito brasileiro, foram divididos em várias espécies, conforme a sua natureza física e previsão constitucional. Logo, a Constituição da República de 1988 indica, no artigo 20, os bens da União e, no artigo 26, os dos Estados-Membros, dentre outros que, encontra-se em legislação esparsa, não existindo uma sistematização única. No entanto, convém mencionar quais são esses bens: mar territorial; terrenos de marinha; terrenos acrescidos; terrenos reservados; terras ocupadas por indígenas; plataforma continental; ilhas; águas públicas; minas e jazidas; terras devolutas etc. Todavia, discorreremos no item seguinte, com certos detalhes, apenas em relação às terras devolutas, vez que é o foco principal da presente monografia.

1.5.1 Das terras devolutas

As terras devolutas são todas aquelas que pertencem ao domínio público e que não se encontram afetadas a uma destinação pública específica.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos”²⁸.

Com efeito, de início todas as terras existente no Brasil eram públicas e de propriedade da Coroa portuguesa, pois foram descobertas por Pedro Álvares Cabral em missão realizada por determinação de Portugal²⁹.

Desta forma, estas terras com vistas à colonização, foram divididas em capitânias hereditárias, cujos capitães podiam distribuí-las por meio das *sesmarias* (glebas concedidas a

²⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. vol. 7. Arts. 170 a 192. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 320.

²⁹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 784.