

DESAPROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

EXPROPRIATION OF PUBLIC ASSETS

SERGIO FERRAZ

Livre-Docente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Titular aposentado da UERJ e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio). Procurador do Estado do Rio de Janeiro aposentado. Membro do Conselho Superior da Associação Paulista de Direito Administrativo – APDA.
sergio@ferrazconsjur.adv.br

ÁREAS DO DIREITO: Constitucional; Administrativo

SUMÁRIO: I. Colocação do problema – definição e conceito de bem público. II. Definição e conceito de desapropriação. III. Desapropriação de bens públicos. Bibliografia.

I. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA – DEFINIÇÃO E CONCEITO DE BEM PÚBLICO

A expropriabilidade¹ dos bens públicos tem constituído matéria de viva controvérsia, em todos os âmbitos da indagação jurídica: doutrina, jurisprudência e legislação vêm, a respeito, adotando soluções diversificadas, no tempo e no espaço, segundo delineamentos que a filosofia do direito ou o próprio direito positivo (em sua visão sistemática) têm sugerido, com múltiplas variantes, aos cultores de Direito.

1. Estudo originariamente publicado em FERRAZ, Sergio. *Três estudos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 3-51. A transcrição deste artigo foi realizada por Adilson Neri Pereira, João Paulo Ribeiro Cucatto, Leandro Moraes Leardini, Paula Keiko Iwamoto Poloni, Pedro Gabriel du Mont Santoro, Reza Spuch e Thomaz Braga de Arruda.

Objetivo precípua desta monografia é situar o problema, e traçar soluções válidas para o direito brasileiro. Mas, em razão da amplitude do interesse que a matéria suscita, imprescindível será, com frequência, fazer remissões ao direito histórico e ao direito comparado, com vistas a um mais claro posicionamento das conclusões que buscaremos assentar.

De princípio, cumpre lançar, ainda que perfunctoriamente, alguns conceitos básicos, a partir dos quais será possível desdobrar as indagações. O primeiro deles será o pertinente à noção de *bem público*.

Essa primeira definição não será alcançada, é certo, com univocidade e facilidade totais. Pesquisaremos, num primeiro momento, as contribuições que os civilistas trouxeram para o tema. E, em seguida, incursionaremos pelos ensinamentos herdados dos cultores do direito público. Faça-se, desde já, contudo, uma afirmação basilar, de que decorrerão todas as subseqüentes, desta parte: a caracterização do bem público nada tem que ver com suas propriedades físicas (bem ao contrário, pois, do que ocorre com as demais classificações de *bens*, consignadas em doutrina jurídica), mas tão apenas com seu peculiar regime jurídico.² A rigor, no direito brasileiro, a definição dessa categoria de bens dispensaria maiores indagações doutrinárias, de vez que se preocupou o legislador em defini-la concretamente. Com efeito, reza o artigo 65 do Código Civil Brasileiro: “Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”

Os comentários sobre o preceito, de Clóvis Beviláqua, são extremamente lacônicos, para não dizer irrelevantes. Limita-se o clássico codificador a contatar, na feitura do dispositivo, uma ponderável influência dos conceitos advindos do direito público, ao qual reconhece primazia na conformação da ordem jurídica positiva, mesmo privada (*Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1940-1947. v. I. p. 298).³ Ferreira Coelho também nada acrescenta de mais substancioso, aplaudindo, até, os comentários de Clóvis.⁴ Nem mesmo os recentes comentários de Agostinho Alvim discrepam dessa característica, reduzindo-se, à guisa de novidade, a aludir à existência

-
2. Sobre a fixação da caracterização do bem público centralizada em seu regime jurídico, sem relevância de outros fatores subjetivos e objetivos, verificar GRISEL, André. *Droit administratif suisse*. Neuchâtel, 1970. p. 279 e 364-365.
 3. Afirmação de princípio aliás pouco encontrada em sua obra.
 4. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929. v. VI. p. 294.