

TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

COORDENAÇÃO

3

DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS E RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

THIAGO MARRARA
LUCIANO FERRAZ

3ª edição

Revista, atualizada e ampliada

Visual Law

THOMSON REUTERS

REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

1912 • 2022

110
anos

THOMSON REUTERS®

Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais

JULIANA MAYUMI ONO

Gerente de Conteúdo

MILISA CRISTINE ROMERA

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio, Emanuel Silva, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

Gerente de Conteúdo Tax: Vanessa Miranda de M. Pereira

Direitos Autorais: Viviane M. C. Carmezim

Assistente de Conteúdo Editorial: Juliana Menezes Drumond

Analista de Conteúdo Editorial Júnior: Barbara Baraldi

Estagiários: Ana Carolina Francisco, Francisco Prado e Marco Antonio Fonseca

Produção Editorial

Gerente de Conteúdo

ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Thyara Pina da Silva

Analistas de Operações Editoriais: Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto e Patricia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial: Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Gabriela Cavalcante Lino e Victória Menezes Pereira

Estagiárias: Beatriz Hammond, Bianca Satie Abduch, Caroline Dubovicki e Gabrielly N. C. Saraiva

Capa: Chrisley Figueiredo

Adaptação capa: Ariei Villaiba e Cinthia Riveros

Líder de Inovações de Conteúdo para Print

CAMILLA FUREGATO DA SILVA

Visual Law: Caroline Dubovicki, Danielle Castro de Moraes e Deborah Prata

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araujo e Rodrigo Araujo

Gerente de Operações e Produção Gráfica

MAURICIO ALVES MONTE

Analistas de Produção Gráfica: Aline Ferrarez, Regis e Jessica Maria Ferreira Bueno

Assistente de Produção Gráfica: Ana Paula de Araujo Fvangelista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Marrara, Thiago

Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade / Thiago Marrara, Luciano Ferraz -- 3. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022. -- (Tratado de direito administrativo ; v. 3 / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, coordenação)

Bibliografia.

ISBN 978-65-5991-083-0

1. Bens imóveis - Brasil 2. Direito administrativo 3. Direito administrativo - Brasil 4. Direito de propriedade - Brasil 5. Inalienabilidade de bens 6. Restrições (Direito) I. Ferraz, Luciano. II. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. III. Título. IV. Série.

22-110584

CDU-35(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo 35(81)

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
SOBRE A COORDENADORA	11
SOBRE OS AUTORES	13
ESTRUTURA DA COLEÇÃO	15
NOTA À 3.^a EDIÇÃO	17

PARTE I

DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS

CAPÍTULO 1 – BENS ESTATAIS E BENS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS, HISTÓRICO E CONCEITOS – THIAGO MARRARA	33
1. Introdução.....	33
2. O direito administrativo dos bens	33
2.1 A disciplina jurídico-administrativa dos bens	33
2.2 A problemática do direito administrativo dos bens.....	35
2.3 A relevância de uma teoria geral	36
3. Fundamentos conceituais e terminológicos	37
3.1 Considerações gerais.....	37
3.2 Objetos, bens e coisas	37
3.3 Bens e coletividades	40
3.4 Bens estatais e bens estatais privados.....	41
3.5 Bens estatais públicos	43
3.6 Propriedade estatal	44
3.7 Patrimônios nacional, estatal e público.....	47
3.8 Território e domínio eminente	50
3.9 Domínio público: renovação conceitual	51
4. Os bens em perspectiva histórica.....	53
4.1 As contribuições do direito romano	53
4.2 A fragmentação feudal	55
4.3 A formação do Estado moderno.....	58
5. Bens estatais no direito estrangeiro	61

5.1	O direito alemão	61
5.2	O direito francês	63
5.3	O direito italiano	66
5.4	O direito português.....	68
6.	Panorama do direito brasileiro	73
6.1	Evolução histórica: breves notas	73
6.2	A Constituição Federal e os bens públicos	75
6.3	Os Códigos Civis e os bens estatais	79
7.	Bens estatais e bens públicos	81
7.1	Bens estatais: o Código Civil e as confusões terminológicas	81
7.2	Bens públicos: o critério subjetivo do direito positivo	82
7.3	Bens públicos: a multiplicidade doutrinária de critérios.....	83
7.4	O critério da utilidade pública.....	83
7.5	O critério do regime jurídico	85
8.	Bens de uso comum, de uso especial e dominicais	87
8.1	Indagações sobre a tipologia tríptica do Código Civil	87
8.2	Bens públicos de uso comum do povo	88
8.3	Bens públicos de uso especial	92
8.4	Bens públicos dominicais.....	94
8.5	Critérios explicativos da tripartição civilista	97
8.6	Bens públicos híbridos?	100
9.	Bibliografia	101

CAPÍTULO 2 – BENS ESTATAIS: TITULARIDADE E REGIMES JURÍDICOS – THIAGO MARRARA.....

105

1.	Introdução.....	105
2.	Os bens conforme o nível político.....	106
2.1	A repartição constitucional dos bens.....	106
2.2	Bens reservados à União	107
2.2.1	Terras devolutas federais	108
2.2.2	Águas e terrenos marginais	110
2.2.3	Praias fluviais e marítimas.....	111
2.2.4	Ilhas fluviais, lacustres, costeiras e oceânicas.....	111
2.2.5	Terrenos de marinha e seus acrescidos.....	113
2.2.6	Mar territorial e recursos naturais marítimos.....	114
2.2.7	Potenciais de energia hidráulica e recursos minerais.....	115
2.2.8	Cavidades naturais e sítios arqueológicos ou pré-históricos.....	116
2.2.9	Terras indígenas	118
2.3	Bens reservados dos Estados	119

2.3.1	Águas estaduais	119
2.3.2	Ilhas e áreas de ilhas	120
2.3.3	Terras devolutas	121
2.4	Bens reservados aos Municípios?	121
3.	Os bens da Administração Indireta.....	123
3.1	Entidades públicas da Administração Indireta.....	123
3.2	Entidades públicas com estrutura privada?	125
3.3	Entidades privadas da Administração Indireta.....	128
4.	Os bens de particulares em função administrativa.....	132
4.1	As parcerias entre Administração e particulares	132
4.2	Concessionárias, permissionárias e autorizatárias	132
4.3	Serviços sociais, terceiro setor e pessoas fomentadas pelo Estado	134
5.	Regimes jurídicos: considerações iniciais.....	138
5.1	Resgatando a problemática dos bens estatais.....	138
5.2	O direito administrativo dos bens	140
5.3	Regime jurídico: tipos, conteúdo e dificuldades.....	141
5.4	A funcionalização da expressão “domínio público”	143
6.	Escala de regimes jurídicos (ou de dominialidade).....	145
6.1	A necessidade e os problemas de uma proposta teórica.....	145
6.2	Domínio público estatal.....	148
6.3	Domínio público impróprio	151
6.4	Domínio público não afetado.....	154
6.5	Domínio privado estatal	156
6.6	Domínio privado não estatal	157
6.7	Seis elementos de distinção dos regimes jurídicos.....	157
7.	Alienabilidade.....	159
7.1	Bens do domínio público estatal.....	159
7.2	Bens do domínio impróprio	162
7.3	Bens dominicais	164
7.4	Bens estatais privados	164
8.	Sujeição à usucapião (prescritibilidade)	165
8.1	Histórico da legislação brasileira	165
8.2	Bens do domínio público estatal.....	166
8.3	Bens do domínio impróprio	167
8.4	Bens dominicais	167
8.5	Bens estatais privados	168
9.	Oneração por garantias e penhorabilidade.....	168
9.1	Considerações gerais.....	168

9.2	Bens do domínio público estatal.....	169
9.3	Bens do domínio impróprio	172
9.4	Bens dominicais	173
9.5	Bens estatais privados	173
10.	Bibliografia	174

CAPÍTULO 3 – BENS ESTATAIS: AQUISIÇÃO, USOS, ALIENAÇÃO E TUTELA – THIAGO MARRARA..... 177

1.	Introdução.....	177
2.	Aquisição de bens pelo direito internacional público	177
2.1	Sobre a aquisição da propriedade estatal.....	177
2.2	Aquisição derivada ou originária	178
2.3	Ocupação e anexação.....	179
2.4	Usucapião e acessão natural.....	179
2.5	Cessão voluntária e adjudicação compulsória	180
3.	Aquisição de bens pelo direito administrativo.....	181
3.1	Considerações gerais.....	181
3.2	Desapropriações.....	181
3.3	Transferência ou “doação” compulsória	183
3.4	Herança vacante	185
3.5	Reversão de bens	186
3.6	Perdimento de bens	188
3.7	Consórcio imobiliário	189
4.	Aquisição de bens pelo direito privado	190
4.1	Formas de acessão.....	190
4.2	Compra e venda/preempção.....	191
4.3	Doações puras e condicionadas.....	193
4.4	Troca/dação em pagamento/adjudicação	195
4.5	Usucapião.....	197
4.6	Sucessão testamentária.....	198
5.	Afetação de bens estatais e teoria dos usos	199
5.1	Aspectos conceituais: afetação, desafetação e reafetação	199
5.2	Afetação expressa, tácita e fática	200
5.3	Afetação múltipla e usos secundários	202
6.	Usos dos bens estatais	204
6.1	Função social e uso múltiplo	204
6.2	Sustentabilidade: limite ao uso múltiplo.....	205
6.3	Classificação de usos.....	206
7.	Usos em espécie: classificação consagrada.....	207

7.1	Uso comum	207
7.2	Uso comum ordinário e uso comum extraordinário	209
7.3	Uso privativo	210
7.4	Uso normal, uso anormal e uso proibido	210
8.	Usos em espécie: novas propostas	212
8.1	Uso livre e uso geral	213
8.2	Uso específico administrativo e uso específico utilitário	213
8.3	Uso econômico de interesse geral e de interesse particular	214
8.4	Uso exclusivo de caráter não econômico	215
9.	Conflitos de uso e regras de superação	215
9.1	Classificação dos usos e dos conflitos de uso	215
9.2	Situações conflituosas e soluções: primeira proposta teórica	216
9.3	Uso normal $\times$ uso anormal	217
9.4	Uso comum $\times$ uso privativo	218
9.5	Uso normal $\times$ uso normal	219
9.6	Uso atual $\times$ uso futuro	220
9.7	Situações conflituosas e soluções: segunda proposta teórica	221
9.8	Garantia da isonomia e licitação de usos	223
10.	Outorgas administrativas de uso	225
10.1	Classificações do instrumento de outorga	225
10.2	Autorização e permissão de uso	227
10.3	Concessão de uso e instrumentos próximos	228
10.4	Deficiências da tipologia e reclassificação	230
10.5	Outorgas unilaterais: discricionárias e vinculadas	233
10.6	Outorgas contratuais gerais e especiais	236
11.	Alienação de bens estatais	238
11.1	Alienabilidade por meios públicos e privados: limites	238
11.2	Institutos administrativos de alienação: panorama	239
11.3	Alienação: requisitos gerais obrigatórios	244
11.4	Requisito eventual: licitação	247
11.5	Hipóteses de contratação direta	248
11.6	Requisito eventual: autorização legislativa	253
11.7	Requisito obrigatório: vedação de comprador	255
12.	Tutela dos bens estatais	257
12.1	Panorama das formas de tutela	257
12.2	Tutela administrativa: imediata, disciplinar, regulatória e contratual	257
12.3	Tutela na esfera de repressão da improbidade	260
12.4	Tutela por ações especiais (ACP, AP, MS)	262

12.5 Tutela por ações possessórias	264
12.6 Tutela criminal dos bens.....	266
13. Bibliografia.....	267

PARTE II

RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

CAPÍTULO 1 - PROPRIEDADE: CONCEITO E EVOLUÇÃO - LUCIANO FERRAZ	273
1. Função social da propriedade	277
2. Função social da propriedade nas Constituições brasileiras.....	285
3. Função social da propriedade e poder de polícia.....	291
4. Função social e atributos do direito de propriedade	294
5. Bibliografia.....	297
CAPÍTULO 2 - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - LUCIANO FERRAZ.....	301
1. Conceito e fundamentos.....	301
2. Indenização.....	302
3. Institutos afins.....	302
4. Competência e forma de instituição	304
5. Limitações administrativas em espécie.....	306
5.1 Estatuto da Cidade	306
5.2 Código Florestal.....	307
5.3 Áreas <i>non aedificandi</i>	310
6. Prescrição.....	312
7. Jurisprudência selecionada sobre limitação administrativa.....	313
8. Bibliografia.....	315
CAPÍTULO 3 - OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA - LUCIANO FERRAZ.....	317
1. Conceito e fundamentos.....	317
2. Competência para a instituição.....	318
3. Ocupação temporária em espécie.....	319
3.1 Ocupação temporária de terrenos vizinhos a obras públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941)	319
3.2 Ocupação temporária para a escavação e pesquisas arqueológicas ou pré-históricas (art. 13 da Lei 3.924/1961).....	322
3.3 Ocupação de bens imóveis em época de eleições (art. 135, § 2.º, do Código Eleitoral).....	323
3.4 Ocupação temporária nos contratos administrativos (art. 58, V, da Lei 8.666/1993 e art. 35 da Lei 8.987/1995).....	324
3.5 Ocupação temporária para pesquisa e lavra de minérios nucleares - Dec.-lei 1.865/1981.....	328
3.6 Ocupação provisória de imóveis para pesquisa e lavra de petróleo - Dec.-lei 1.864/1981.....	329

4. Jurisprudência selecionada sobre ocupação temporária.....	330
5. Bibliografia	332
CAPÍTULO 4 – REQUISIÇÃO – LUCIANO FERRAZ.....	333
1. Conceito e fundamentos	333
2. Competência e forma de instituição	335
3. Requisição e dever de indenizar.....	338
4. Institutos afins.....	339
5. Requisição administrativa em espécie.....	339
5.1 Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências	339
5.2 Art. 25 da Lei 6.439/1977.....	340
5.3 Art. 15 da Lei 8.080/1990 – Sistema Único de Saúde	340
5.4 Lei 7.565/1986 – Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54)	341
5.5 Dec.-lei 4.812/1942, que dispõe sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população	341
5.6. Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019.....	342
6. Jurisprudência selecionada sobre requisição	342
7. Bibliografia	346
CAPÍTULO 5 – SERVIDÃO ADMINISTRATIVA – LUCIANO FERRAZ	347
1. Conceito e fundamentos	347
2. Servidões civis e servidões administrativas.....	350
3. Servidões administrativas e dever de indenizar	353
4. Institutos afins.....	354
5. Competência e forma de instituição	355
5.1 Procedimento administrativo das servidões (art. 40 do Dec.-lei 3.365/1941)	355
6. Servidões administrativas em espécie	358
6.1 Servidão sobre terrenos marginais	358
6.2 Servidão em favor das fontes de água mineral, termal ou gasosa e dos re- cursos hídricos.....	359
6.3 Servidão sobre prédios vizinhos de obras ou imóvel pertencente ao patri- mônio histórico e artístico nacional	360
6.4 Servidões em torno de aeródromos e aeroportos	362
6.5 Servidões Militares no entorno das fortificações	363
6.6 Servidão de Aqueduto.....	364
6.7 Servidão de energia elétrica.....	366
7. Jurisprudência selecionada sobre servidão administrativa	368
8. Bibliografia	375

CAPÍTULO 6 – TOMBAMENTO – LUCIANO FERRAZ.....	377
1. Tutela do patrimônio cultural no sistema jurídico-constitucional brasileiro	377
2. Conceito e fundamentos.....	379
3. Competência e formas de instituição	381
4. Bens passíveis de tombamento	382
5. Tombamento em espécie.....	383
6. Efeitos do tombamento.....	384
7. Tombamento e dever de indenizar	385
8. Tombamento e Registro	387
9. Jurisprudência selecionada sobre tombamento	388
10. Bibliografia	390
CAPÍTULO 7 – DESAPROPRIAÇÃO – LUCIANO FERRAZ	391
1. Conceito e fundamentos.....	392
2. Indenização: prévia, justa e em dinheiro.....	396
2.1 Indenização prévia	397
2.2 Indenização justa.....	400
2.2.1 Valor do bem expropriado.....	401
2.2.2 Lucros cessantes.....	402
2.2.3 Juros compensatórios	403
2.2.4 Juros moratórios.....	404
2.2.5 Cumulação de juros compensatórios e juros moratórios	405
2.2.6 Correção monetária	406
2.2.7 Honorários advocatícios.....	407
2.2.8 Outros valores integrantes da indenização	407
2.3 Indenização em dinheiro.....	408
3. Competência e formas de instituição	408
4. Bens passíveis de desapropriação.....	411
4.1 Desapropriação do espaço aéreo e subsolo	411
4.2 Desapropriação da posse.....	412
4.3 Bens insuscetíveis de desapropriação	412
4.4 Desapropriação de bens públicos e das entidades privadas da Administração indireta	413
4.5 Desapropriação de bens tombados	415
5. Pressupostos: utilidade pública, necessidade pública e interesse social.....	415
6. Fases do procedimento de desapropriação.....	416
7. Controlabilidade do ato declaratório da desapropriação	426
8. Desapropriação, mediação, arbitragem nas desapropriações.....	428
9. Desistência da desapropriação	430
10. Ação de desapropriação.....	431
10.1 Juízo competente.....	431

10.2	Legitimidade ativa e passiva.....	432
10.3	Objeto.....	433
10.4	Petição inicial e despacho inicial.....	433
10.5	Resposta do réu.....	433
10.6	Imissão provisória na posse.....	434
10.6.1	Imissão provisória em imóveis em geral.....	435
10.6.2	Imissão provisória em imóveis residenciais habitados.....	437
11.	Desapropriação em espécie.....	438
11.1	Desapropriação ordinária por utilidade ou necessidade pública e interesse social.....	438
11.1.1	Desapropriação por zona.....	440
11.1.2	Desapropriação para fins de urbanização e reurbanização.....	442
11.1.3	Desapropriação para implantação de distrito industrial.....	443
11.1.4	Desapropriação para implantação de loteamento.....	444
11.2	Desapropriação-sanção de imóvel urbano descumpridor da função social da propriedade.....	445
11.3	Desapropriação-sanção de imóvel rural descumpridor da função social da propriedade para fins de reforma agrária.....	447
11.3.1	Pequena e média propriedade rural.....	448
11.3.2	Propriedade produtiva.....	449
11.3.3	Procedimento judicial especial.....	450
11.4	Desapropriação confisco.....	454
11.5	Desapropriação indireta.....	457
12.	Tredestinação e retrocessão.....	459
13.	Jurisprudência selecionada sobre desapropriação.....	463
14.	Bibliografia.....	468
OUTRAS OBRAS DOS AUTORES.....		471