

TRATADO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
COORDENAÇÃO



DIREITO
ADMINISTRATIVO
DOS BENS E
RESTRIÇÕES ESTATAIS
À PROPRIEDADE

THIAGO MARRARA
LUCIANO FERRAZ

2ª EDIÇÃO
Revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS
**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
SOBRE A COORDENADORA – MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO.....	9
SOBRE OS AUTORES – THIAGO MARRARA E LUCIANO FERRAZ	11
ESTRUTURA DA COLEÇÃO	13
NOTA À 2.^a EDIÇÃO	15

PARTE I

DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS

CAPÍTULO 1 – BENS ESTATAIS E BENS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS, HISTÓ- RICO E CONCEITOS – THIAGO MARRARA.....	29
1. Introdução.....	29
2. O direito administrativo dos bens	30
2.1 A disciplina jurídico-administrativa dos bens	30
2.2 A problemática do direito administrativo dos bens.....	32
2.3 A relevância de uma teoria geral	33
3. Fundamentos conceituais e terminológicos	34
3.1 Considerações gerais.....	34
3.2 Objetos, bens e coisas	34
3.3 Bens e coletividades	37
3.4 Bens estatais e bens estatais privados.....	38
3.5 Bens estatais públicos	41
3.6 Propriedade estatal	42
3.7 Patrimônios nacional, estatal e público.....	45
3.8 Território e domínio eminente	48
3.9 Domínio público: renovação conceitual	49
4. Os bens em perspectiva histórica.....	52
4.1 As contribuições do direito romano	52
4.2 A fragmentação feudal	54
4.3 A formação do Estado moderno.....	57

5.	Bens estatais no direito estrangeiro	60
5.1	O direito alemão	60
5.2	O direito francês	63
5.3	O direito italiano.....	66
5.4	O direito português.....	69
6.	Panorama do direito brasileiro	74
6.1	Evolução histórica: breves notas	74
6.2	A Constituição Federal e os bens públicos	76
6.3	Os Códigos Civis e os bens estatais	80
7.	Bens estatais e bens públicos	83
7.1	Bens estatais: o Código Civil e as confusões terminológicas	83
7.2	Bens públicos: o critério subjetivo do direito positivo	84
7.3	Bens públicos: a multiplicidade doutrinária de critérios.....	85
7.4	O critério da utilidade pública.....	85
7.5	O critério do regime jurídico	87
8.	Bens de uso comum, de uso especial e dominicais	90
8.1	Indagações sobre a tipologia tríplice do Código Civil	90
8.2	Bens públicos de uso comum do povo	90
8.3	Bens públicos de uso especial	95
8.4	Bens públicos dominicais.....	98
8.5	Critérios explicativos da tripartição civilista	101
8.6	Bens públicos híbridos?	104
9.	Bibliografia	105
CAPÍTULO 2 – BENS ESTATAIS: TITULARIDADE E REGIMES JURÍDICOS – THIAGO MARRARA.....		109
1.	Introdução.....	109
2.	Os bens conforme o nível político.....	110
2.1	A repartição constitucional dos bens.....	110
2.2	Bens reservados à União	112
2.2.1	Terras devolutas federais	112
2.2.2	Águas e terrenos marginais	115
2.2.3	Praias fluviais e marítimas.....	116
2.2.4	Ilhas fluviais, lacustres, costeiras e oceânicas.....	117
2.2.5	Terrenos de marinha e seus acrescidos	118
2.2.6	Mar territorial e recursos naturais marítimos.....	119
2.2.7	Potenciais de energia hidráulica e recursos minerais.....	120
2.2.8	Cavidades naturais e sítios arqueológicos ou pré-históricos.....	122
2.2.9	Terras indígenas	123
2.3	Bens reservados dos Estados.....	124
2.3.1	Águas estaduais	125

2.3.2	Ilhas e áreas de ilhas.....	126
2.3.3	Terras devolutas.....	127
2.4	Bens reservados aos Municípios?	127
3.	Os bens da Administração Indireta.....	129
3.1	Entidades públicas da Administração Indireta.....	129
3.2	Entidades públicas com estrutura privada?	132
3.3	Entidades privadas da Administração Indireta.....	135
4.	Os bens de particulares em função administrativa.....	139
4.1	As parcerias entre Administração e particulares	139
4.2	Concessionárias, permissionárias e autorizatárias	140
4.3	Serviços sociais, terceiro setor e pessoas fomentadas pelo Estado	141
5.	Regimes jurídicos: considerações iniciais	145
5.1	Resgatando a problemática dos bens estatais.....	145
5.2	O direito administrativo dos bens	148
5.3	Regime jurídico: tipos, conteúdo e dificuldades.....	149
5.4	A funcionalização da expressão “domínio público”	152
6.	Escala de regimes jurídicos (ou de dominialidade).....	154
6.1	A necessidade e os problemas de uma proposta teórica.....	154
6.2	Domínio público estatal.....	157
6.3	Domínio público impróprio	160
6.4	Domínio público não afetado.....	164
6.5	Domínio privado estatal	166
6.6	Domínio privado não estatal	167
6.7	Seis elementos de distinção dos regimes jurídicos.....	167
7.	Alienabilidade.....	169
7.1	Bens do domínio público estatal.....	169
7.2	Bens do domínio impróprio	172
7.3	Bens dominicais	174
7.4	Bens estatais privados	175
8.	Sujeição à usucapião (prescritibilidade)	175
8.1	Histórico da legislação brasileira	175
8.2	Bens do domínio público estatal.....	177
8.3	Bens do domínio impróprio	178
8.4	Bens dominicais	178
8.5	Bens estatais privados	179
9.	Oneração por garantias e penhorabilidade.....	179
9.1	Considerações gerais.....	179
9.2	Bens do domínio público estatal.....	180
9.3	Bens do domínio impróprio	183
9.4	Bens dominicais	184
9.5	Bens estatais privados	185
10.	Bibliografia	185

CAPÍTULO 3 – BENS ESTATAIS: AQUISIÇÃO, USOS, ALIENAÇÃO E TUTELA – THIAGO MARRARA.....	189
1. Introdução.....	190
2. Aquisição de bens pelo direito internacional público.....	190
2.1 Sobre a aquisição da propriedade estatal.....	190
2.2 Aquisição derivada ou originária.....	191
2.3 Ocupação e anexação.....	192
2.4 Usucapião e acessão natural.....	192
2.5 Cessão voluntária e adjudicação compulsória.....	193
3. Aquisição de bens pelo direito administrativo.....	194
3.1 Considerações gerais.....	194
3.2 Desapropriações.....	194
3.3 Transferência ou “doação” compulsória.....	197
3.4 Herança vacante.....	199
3.5 Reversão de bens.....	200
3.6 Perdimento de bens.....	202
3.7 Consórcio imobiliário.....	203
4. Aquisição de bens pelo direito privado.....	204
4.1 Formas de acessão.....	204
4.2 Compra e venda/preempção.....	205
4.3 Doações puras e condicionadas.....	208
4.4 Troca/dação em pagamento/adjudicação.....	210
4.5 Usucapião.....	212
4.6 Sucessão testamentária.....	213
5. Afetação de bens estatais e teoria dos usos.....	214
5.1 Aspectos conceituais: afetação, desafetação e reafetação.....	214
5.2 Afetação expressa, tácita e fática.....	215
5.3 Afetação múltipla e usos secundários.....	218
6. Usos dos bens estatais.....	219
6.1 Função social e uso múltiplo.....	219
6.2 Sustentabilidade: limite ao uso múltiplo.....	221
6.3 Classificação de usos.....	222
7. Usos em espécie: classificação consagrada.....	223
7.1 Uso comum.....	223
7.2 Uso comum ordinário e uso comum extraordinário.....	225
7.3 Uso privativo.....	226
7.4 Uso normal, uso anormal e uso proibido.....	227
8. Usos em espécie: novas propostas.....	228
8.1 Uso livre e uso geral.....	229
8.2 Uso específico administrativo e uso específico utilitário.....	230
8.3 Uso econômico de interesse geral e de interesse particular.....	230
8.4 Uso exclusivo de caráter não econômico.....	231

9.	Conflitos de uso e regras de superação.....	232
9.1	Classificação dos usos e dos conflitos de uso.....	232
9.2	Situações conflituosas e soluções: primeira proposta teórica.....	233
9.3	Uso normal x uso anormal.....	234
9.4	Uso comum x uso privativo	235
9.5	Uso normal x uso normal.....	235
9.6	Uso atual x uso futuro.....	237
9.7	Situações conflituosas e soluções: segunda proposta teórica	238
9.8	Garantia da isonomia e licitação de usos	241
10.	Outorgas administrativas de uso	243
10.1	Classificações do instrumento de outorga	243
10.2	Autorização e permissão de uso.....	244
10.3	Concessão de uso e instrumentos próximos.....	246
10.4	Deficiências da tipologia e reclassificação	249
10.5	Outorgas unilaterais: discricionárias e vinculadas	252
10.6	Outorgas contratuais gerais e especiais	255
11.	Alienação de bens estatais	257
11.1	Alienabilidade por meios públicos e privados: limites	257
11.2	Institutos administrativos de alienação: panorama	259
11.3	Alienação: requisitos gerais obrigatórios.....	264
11.4	Requisito eventual: licitação.....	267
11.5	Hipóteses de contratação direta.....	269
11.6	Requisito eventual: aprovação do legislativo	273
11.7	Requisito obrigatório: vedação de comprador.....	275
12.	Tutela dos bens estatais	278
12.1	Panorama das formas de tutela	278
12.2	Tutela administrativa: imediata, disciplinar, regulatória e contratual.....	278
12.3	Tutela na esfera de repressão da improbidade	280
12.4	Tutela por ações especiais (ACP, AP, MS)	283
12.5	Tutela por ações possessórias	285
12.6	Tutela criminal dos bens.....	287
13.	Bibliografia	289

PARTE II – RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

CAPÍTULO 1 – PROPRIEDADE: CONCEITO E EVOLUÇÃO – LUCIANO FERRAZ	295
1. Função social da propriedade	299
2. Função social da propriedade nas Constituições brasileiras.....	309
3. Função social da propriedade e poder de polícia	315
4. Função social e atributos do direito de propriedade.....	318
5. Bibliografia	322
CAPÍTULO 2 – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA – LUCIANO FERRAZ.....	325
1. Conceito e fundamentos	325
2. Indenização.....	326
3. Institutos afins.....	327

4. Competência e forma de instituição	329
5. Limitações administrativas em espécie	330
5.1 Estatuto da Cidade	330
5.2 Código Florestal	332
5.3 Áreas <i>non aedificandi</i>	335
6. Prescrição	337
7. Jurisprudência selecionada sobre limitação administrativa.....	338
8. Bibliografia	348

CAPÍTULO 3 - OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA - LUCIANO FERRAZ..... 349

1. Conceito e fundamentos	349
2. Competência para a instituição.....	351
3. Ocupação temporária em espécie.....	352
3.1 Ocupação temporária de terrenos vizinhos a obras públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941)	352
3.2 Ocupação temporária para a escavação e pesquisas arqueológicas ou pré-históricas (art. 13 da Lei 3.924/1961)	355
3.3 Ocupação de bens imóveis em época de eleições (art. 135, § 2.º, do Código Eleitoral)	356
3.4 Ocupação temporária nos contratos administrativos (art. 58, V, da Lei 8.666/1993 e art. 35 da Lei 8.987/1995).....	357
3.5 Ocupação temporária para pesquisa e lavra de minérios nucleares - Dec.-lei 1.865/1981	361
3.6 Ocupação provisória de imóveis para pesquisa e lavra de petróleo - Dec.-lei 1.864/1981.....	362
4. Jurisprudência selecionada sobre ocupação temporária.....	363
5. Bibliografia	366

CAPÍTULO 4 - REQUISIÇÃO - LUCIANO FERRAZ..... 367

1. Conceito e fundamentos	367
2. Competência e forma de instituição	369
3. Requisição e dever de indenizar.....	372
4. Institutos afins.....	373
5. Requisição administrativa em espécie.....	374
5.1 Lei Delegada 4/1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo	374
5.2 Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências	375
5.3 Art. 25 da Lei 6.439/1977	375
5.4 Art. 15 da Lei 8.080/1990 - Sistema Único de Saúde	376
5.5 Lei 7.565/1986 - Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54)	376
5.6 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	377
6. Jurisprudência selecionada sobre requisição	378
7. Bibliografia	382

CAPÍTULO 5 – SERVIDÃO ADMINISTRATIVA – LUCIANO FERRAZ	383
1. Conceito e fundamentos	383
2. Servidões civis e servidões administrativas.....	387
3. Servidões administrativas e dever de indenizar	390
4. Institutos afins.....	391
5. Competência e forma de instituição	392
5.1 Procedimento administrativo das servidões (art. 40 do Dec.-lei 3.365/1941) ...	392
6. Servidões administrativas em espécie	395
6.1 Servidão sobre terrenos marginais	396
6.2 Servidão em favor das fontes de água mineral, termal ou gasosa e dos recursos hídricos	397
6.3 Servidão sobre prédios vizinhos de obras ou imóvel pertencente ao patrimônio histórico e artístico nacional	397
6.4 Servidões em torno de aeródromos e heliportos.....	399
6.5 Servidões Militares no entorno das fortificações.....	401
6.6 Servidão de Aqueduto.....	402
6.7 Servidão de energia elétrica.....	404
7. Jurisprudência selecionada sobre servidão administrativa.....	406
8. Bibliografia	413
CAPÍTULO 6 – TOMBAMENTO – LUCIANO FERRAZ.....	415
1. Tutela do patrimônio cultural no sistema jurídico-constitucional brasileiro	415
2. Conceito e fundamentos	417
3. Competência e formas de instituição	419
4. Bens passíveis de tombamento	421
5. Tombamento em espécie.....	422
6. Efeitos do tombamento	423
7. Tombamento e dever de indenizar	424
8. Tombamento e Registro	426
9. Jurisprudência selecionada sobre tombamento	428
10. Bibliografia	435
CAPÍTULO 7 – DESAPROPRIAÇÃO – LUCIANO FERRAZ	437
1. Conceito e fundamentos.....	439
2. Indenização: prévia, justa e em dinheiro.....	443
2.1 Indenização prévia	444
2.2 Indenização justa.....	448
2.2.1 Valor do bem expropriado	449
2.2.2 Lucros cessantes.....	450
2.2.3 Juros compensatórios	450
2.2.4 Juros moratórios.....	451
2.2.5 Cumulação de juros compensatórios e juros moratórios	451
2.2.6 Correção monetária	452
2.2.7 Honorários advocatícios.....	453

2.2.8	Outros valores integrantes da indenização	453
2.3	Indenização em dinheiro	453
3.	Competência e formas de instituição	454
4.	Bens passíveis de desapropriação	457
4.1	Desapropriação do espaço aéreo e subsolo	457
4.2	Desapropriação da posse	458
4.3	Bens insuscetíveis de desapropriação	459
4.4	Desapropriação de bens públicos e das entidades privadas da Administração indireta	459
4.5	Desapropriação de bens tombados	461
5.	Pressupostos: utilidade pública, necessidade pública e interesse social	461
6.	Fases do procedimento de desapropriação	463
7.	Controlabilidade do ato declaratório da desapropriação	473
8.	Desistência da desapropriação	475
9.	Ação de desapropriação	476
9.1	Juízo competente	476
9.2	Legitimidade ativa e passiva	477
9.3	Objeto	478
9.4	Petição inicial e despacho inicial	479
9.5	Resposta do réu	479
9.6	Imissão provisória na posse	480
9.6.1	Imissão provisória em imóveis em geral	480
9.6.2	Imissão provisória em imóveis residenciais habitados	483
10.	Desapropriação em espécie	484
10.1	Desapropriação ordinária por utilidade ou necessidade pública e interesse social	484
10.1.1	Desapropriação por zona	486
10.1.2	Desapropriação para fins de urbanização e reurbanização	488
10.1.3	Desapropriação para implantação de distrito industrial	489
10.1.4	Desapropriação para implantação de loteamento	490
10.2	Desapropriação-sanção de imóvel urbano descumpridor da função social da propriedade	491
10.3	Desapropriação sanção de imóvel rural descumpridor da função social da propriedade para fins de reforma agrária	494
10.3.1	Pequena e média propriedade rural	495
10.3.2	Propriedade produtiva	496
10.3.3	Procedimento judicial especial	498
10.4	Desapropriação confisco	502
10.4.1	Desapropriação indireta	505
11.	Tredestinação e retrocessão	508
12.	Jurisprudência selecionada sobre desapropriação	512
13.	Bibliografia	525
OUTRAS OBRAS DOS AUTORES		527