

GISELLE TAVULI

Diretora de Operações de Conteúdo
JULIANA ODO

Equipe de Conteúdo Editorial: Brunna Schindwein Zeni, Elisabeth Bianchi, Flavio Viana Filho, Henderson Firsiroti, Ilião Faganha Costa e Rodrigo Salgado

Coordenação Editorial:
Jauama De Cecco Bianco

Análisis Editoriais: Amanda Queiroz de Oliveira, Ana Beatriz de Melo Cyrino, Camilla Arndt Borrfm Rosa, Erica Hashimoto, George Silva Melo, Georgia Renata Dias, Ivo Shigueru Tomita e Laudirio Parente Junior

Capa: Christley Figueredo

Coordenação Administrativa:
Renata Costa Paula e Rosângela Maria dos Santos

Assistentes: Cleide Souza Mendes, Karla Capelas e Tatiana Leite

Editoração Eletrônica

Coordenação:
Rosalu Campos de Carvalho

Equipe de Editoração: Adriana Medeiros Chaves Martins, Ana Paula Lopes Cortes, Carolina do Prado Fátel, Gabriel Bratti Costa, Ladislau Francisco de Lima Melo, Luciana Pereira dos Santos, Luiz Fernando Romau, Marcelo de Oliveira Silva e Vera Lúcia Cirino

Produção gráfica: Caio Henrique Andrade

Assistente: Raíael da Costa Brito

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

Medauar, Odete

Direito administrativo moderno / Odete Medauar. – 17. ed. rev., atual. e ampli.
– São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013.

Bibliografia.

ISBN 978-85-203-4670-9

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo – Brasil I. Título.

13-01135

CDU-35(81)35

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo 35(81) 2. Direito administrativo 35

ODETE MEDAUAR

DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

17.ª edição
revista e atualizada

De acordo com a Lei do Regime Diferenciado
de Contratações Públicas - RDC - Lei 12.462/2011 e com
a Lei que institui o Regime de Previdência Complementar dos
Servidores Públicos Federais - Lei 12.618/2012



THOMSON REUTERS
**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

BENS PÚBLICOS

SUMÁRIO: 12.1 Introdução ao tema - 12.2 Terminologia - 12.3 Síntese histórica - 12.4 Conceito - 12.5 Tipologia: 12.5.1 Critério da natureza; 12.5.2 Critério dos aspectos geográficos; 12.5.3 Critério dos titulares; 12.5.4 Critério da destinação - 12.6 Afecção e desafecção - 12.7 Regime jurídico geral - 12.8 Uso de bens públicos por particulares: 12.8.1 Regime jurídico; 12.8.2 Instrumentos: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, cessação de direito real de uso, outros instrumentos - 12.9 Aquisição de bens públicos - 12.10 Alienação de bens públicos - 12.11 Notas a respeito de alguns bens públicos: 12.11.1 Terras devolutas; 12.11.2 Terrenos de marinha; 12.11.3 Terrenos marginais ou reservados; 12.11.4 Terras indígenas; 12.11.5 Ilhas - 12.12 Bibliografia.

12.1 Introdução ao tema

Para realizar as múltiplas atividades que desempenha, a Administração necessita não só de poderes e de meios jurídicos de expressá-los, mas também de um conjunto variado de coisas, de bens. Os bens têm importância pelo que representam em termos de riqueza pública, integrando o patrimônio do Estado, por serem meios de que dispõe a Administração para atendimento de seus fins e por serem elementos fundamentais na vida dos indivíduos em coletividade. Muitos bens públicos revestem-se de grande relevo em matéria ambiental. Daí a importância do conhecimento dos preceitos fundamentais que informam tais bens.

12.2 Terminologia

Em primeiro lugar, deve-se fixar o sentido com que alguns vocábulos serão usados, em vista principalmente do emprego dos mesmos vocábulos, com acepções diferentes, em ordenamentos estrangeiros.

No direito, coisa é tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas; e *bem* seria sinônimo de coisa, embora haja divergência entre autores quanto à sinonímia perfeita. Para os fins de exposição da matéria, coisa e bem serão considerados sinônimos, preferindo-se empregar a expressão *bens públicos*, pois assim é utilizada na legislação (por exemplo, art. 99 do CC) e doutrina pátrias.

ter
co
co
de
di
ex
ex
us
co
de
to
ru
12
(f
ac
na
a
pi
n
b
e
d
d
v
p
c
li
r
f
r
f
(
c
é
l

Quanto à locução *domínio público*, significa, nesse livro, o conjunto de bens públicos, incluindo todos os tipos. Em ordenamentos estrangeiros, em especial no francês e no italiano, os vocábulo domínio ou domínio público abrangem somente dois tipos de bens públicos: os de uso geral do povo (exemplos: rua, praça) e os bens empregados no serviço público (exemplo: prédio de uma escola pública). Tais ordenamentos utilizam a expressão *domínio privado do Estado* para designar os bens destinados ao uso direito da própria Administração, que podem ser mais facilmente alienados. Embora autores brasileiros também empreguem essa expressão, parece que gera confusão, levando a supor que o Estado teria um domínio privado, o que é incorreto, com tratamento norteador pelo direito privado, o que igualmente é incorreto; por isso, neste livro, tais expressões não são adotadas.

No direito italiano surgiram as expressões *bens do patrimônio indisponível*, para designar os bens que no ordenamento brasileiro se denominam bens de uso comum e bens de uso especial; e *bens do patrimônio disponível*, para denominar os bens dominicais, por serem mais facilmente alienados. Tais expressões prestam-se igualmente a confusão, pois, em princípio, todos os bens públicos são indisponíveis, mesmo os dominicais: mais facilidade de alienação não significa disponibilidade. Por isso, não são utilizadas nesse livro.

A expressão *domínio público* é usada também com o sentido de *patrimônio público*. Esta última é mencionada no inc. LXXXIII do art. 5.º da CF, que atribui a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público, dentre outros fundamentos; é empregada na Lei 4.717/65 – ação popular – e também na Lei 8.429/92 – improbidade administrativa –, que, em alguns dispositivos, refere-se a “acervo patrimonial” (bens, rendas, verbas, valores integrantes do acervo patrimonial).

12.3 Síntese histórica

Na Antiguidade existiam coisas públicas. Nas comunidades rurais havia ruas, caminhos, e tais áreas não pertenciam a ninguém em particular, mas a todas as pessoas; a autoridade zelia pela conservação e boa ordem, no uso dessas áreas. A cidade nascende de origem a outros tipos de bens públicos, como fontes, praças, de uso de todos; outros bens, sem estarem liberados ao uso de todos, serviam a toda a comunidade, como os portos e muralhas.

Em Roma, uma das distinções das coisas separava *res in commercio* de *res extra commercium*. Estas, por sua vez, dividiam-se em: a) *res divini iuris*, por exemplo: sepulturas, objetos de culto aos mortos; b) *res humani iuris*, divididas em: b1) *res publicae* – bens suscetíveis de apropriação individual, mas destinados pelo direito ao uso geral e gratuito, como os rios e portos; b2) *res communes*, por exemplo: mar, ar; b3) *res universitatis*, destinadas ao uso público, mas pertencentes a uma comunidade, como os teatros. Outros bens pertenciam às cidades, mas eram subtraídos ao uso público, sendo denominados

stração
também
ia pelo
nio do
imento
nos em
matéria
namentais

cabulos
abulos

órdicas;
quanto
n serão
os, pois
pátrias.

2
1
2
-
-
-
-
-
-
-
-

res in pecunia populi; sobre tais bens o ente público exercia um tipo de domínio análogo àquele dos particulares sobre seus bens.

Na Idade Média desaparece o tipo *res extra commercium*, fruto do obscure-

cimento da distinção entre o público e o privado e da concentração nas mãos do príncipe e senhores feudais de todos os direitos e relações atribuídos ao ente público. Os bens públicos eram todos bens do domínio próprio do prin-

cipe, mesmo os de uso geral; o príncipe cobrava pedágio sobre tais bens. Vem dessa época o termo *domanium*. Inexistia, nesse período, a inalienabilidade dos bens, mesmo dos bens de uso geral; esta aparece no decreto (*ordonnance*)

de Moulins, em 1566, editado por Carlos IX, mas de modo relativo. Em edito

real de 1667 declarou-se que os bens da Coroa eram imprescritíveis.

A separação dos bens vai ocorrer na legislação votada na Assembleia Nacional francesa de 1790, transportada depois para o Código de Napoleão.

No Brasil, no período colonial havia a seguinte distinção: a) bens reais, pertencentes ao rei; b) bens da coroa, que o rei administrava; c) bens fiscais,

ortuados de impostos, multas, foros, pertencentes ao erário.

No período imperial, sob influência francesa, surgiu a tripartição: domí-

nio do Estado, domínio da Coroa, domínio público.

O Código Civil de 1916 estabeleceu divisões dos bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais. O Código Civil de 2002,

no art. 99, prevê o mesmo.

12.4 Conceito

Bens públicos é expressão que designa os bens pertencentes a entes esta-

tais, para que sirvam de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os bens privados.

O *regime da dominialidade pública* não é um regime equivalente ao da propriedade privada. Os bens públicos têm titulares, mas os direitos e deveres

dat resultantes, exercidos pela Administração, não decorrem do direito de pro-

riedade no sentido tradicional. Trata-se de um vínculo específico, de natu-

reza administrativa, que permite e impõe ao poder público, titular do bem,

assegurar a continuidade e regularidade da sua destinação, contra quaisquer

ingerências. Para determinados efeitos, esse vínculo assemelha-se ao vínculo

de propriedade, por exemplo: a aquisição pode ser efetuada por meios habitu-

ais de aquisição da propriedade privada; bens públicos dos Estados e Municí-

pios podem ser desapropriados e desapropriação supõe propriedade; podem

ser objeto de ações possessórias.

Os bens públicos devem ter destinação que atenda ao interesse público, de modo direto ou indireto. A *afetação*, explícita ou tácita, atribui destinação específica ao bem. Sobre tais bens incidem predominantemente preceitos do

direito
do regi
bens p
caráter

12.5.1

So

bens pi
vontes;

12.5.2

Qu

edifício
fluviats
locaite

12.5.3

Qu
rais, ben

O a
atuame
devolut

ções mi

definida
de seu c

outros p
como os

nas zone
e as costi

to aqueli
referidas

cional 4
e da zor

marinha
recursos

neas e os
ocupada;

direito administrativo, que formam um regime de direito público, diferente do regime aplicado aos bens pertencentes a particulares. Hoje, sobre muitos bens públicos incidem também normas relativas à proteção ambiental, de caráter igualmente público.

12.5 Tipologia

12.5.1 Critério da natureza

Sob vários critérios podem ser classificados os bens públicos. Quanto à sua natureza, os mesmos tipos apontados para os bens privados aplicam-se aos bens públicos: bens corpóreos e incorpóreos; bens imóveis, móveis e semoventes; bens fungíveis e infungíveis.

12.5.2 Critério dos aspectos geográficos

Quanto aos aspectos geográficos, são os seguintes: bens terrestres (ruas, edifícios, estradas); bens hídricos, divididos em marítimos (mar territorial), fluviais (rios), lacustres (lagos), bens que incluem terra e água (portos). No tocante ao modo de formação, há bens naturais (rios, mares) e bens artificiais (pontes, viadutos, edifícios).

12.5.3 Critério dos titulares

Quanto aos titulares, no Brasil, Estado federal, existem *bens públicos federais*, *bens públicos estaduais*, *bens públicos municipais*.

O art. 20 da CF arrola, de modo não fechado, os bens da União: I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, 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; IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II (redação do inciso IV alterada pela Emenda Constitucional 46, de 05.05.2005); V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII – os potenciais de energia hidráulica; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X – as cavidades naturais subterráneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Sobre os bens imóveis da União, as principais normas

do
ação
lico,
dem
niti-
niti-
culo
quer
nem,
atu-
pro-
eres
da)
que
esse
sta-
02,
s de
mi-
ais,
ais,
o.
leia
lito
ice)
ade
em
tin-
ao
aos
tre-
nio

estão contidas no Dec.-lei 9.760, de 05.09.1946, com alterações posteriores, inclusive da Lei 9.636/1998, da Lei 11.314/2006 e da Lei 11.481/2007.

De seu lado, o art. 26 da CF inclui entre os bens do Estado, sem exaurir-los,

os seguintes: I – as águas superficiais ou subterráneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da

União; II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domí-

nio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III – as

ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV – as terras devoluas não

compreendidas entre as da União.

Em princípio, os bens situados dentro dos limites de um Município, e

que não pertencem à União e ao Estado, são bens municipais, como as ruas,

praças, jardins, edifícios de repartições e órgãos municipais.

Quanto às entidades da Administração indireta, todas são dotadas de parti-

mônio próprio, segundo rezam os incisos do art. 5.º do Dec.-lei 200/67, que as

caracteriza. Os bens das autarquias, pessoas jurídicas públicas, são bens públi-

cos, informados pelos mesmos preceitos aplicáveis aos bens pertencentes à

Administração direta. O mesmo se pode dizer das fundações dotadas de perso-

nalidade jurídica pública (exemplo: Fundação Memorial da América Latina).

Dúvidas surgem no tocante aos bens das empresas públicas, sociedades de

economia mista e fundações públicas, dotadas de personalidade jurídica priva-

da. A natureza jurídica de tais entidades poderia levar a concluir que os bens

de seu acervo não são públicos. É um dos entendimentos doutrinários. Outra

linha afirma que somente têm regime público os bens das sociedades de eco-

nomia mista e das empresas públicas que desenvolvem atividade em caráter

de monopólio. Outra orientação inclui no regime público somente os bens

dessas entidades vinculadas à prestação de serviços públicos. Para Hely Lopes

Meirelles, são públicos os bens que originariamente integravam o patrimônio

público e depois foram transferidos para as fundações públicas. Segundo o

mesmo autor, os bens das sociedades de economia mista e das empresas públi-

cas apresentam-se como "bens públicos com destinação especial e adminis-

tração particular das instituições a que foram transferidos para a consecução

dos fins estatutários"; tal patrimônio, "embora incorporado a uma instituição

de personalidade privada, continua vinculada ao serviço público; (...) lato

sensu, é patrimônio público" (*Direito administrativo brasileiro*, 19. ed., 1994,

p. 430-431).

O ordenamento brasileiro inclina-se à publicização do regime dos bens

pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades

controladas pelo poder público. Menos suscetível de dúvidas é o caso das enti-

dades que prestam serviços públicos e das entidades que desempenham ati-

vidades (mesmo econômicas) em regime de monopólio. Quanto às demais, a

publicização se revela pelos seguintes pontos, principalmente: a) as normas

de alienações de bens, contidas na Lei 8.666/93, aplicam-se a tais entidades

(art

de c

IV, c

imp

acer

func

12.º

nam

seja,

do c

and

direi

7.66

equi

soas

de r

nam

man

men

ativ

vez

da L

bens

co ac

cons

gidas

Civil

allux

utiliz

legat

re, a

outre

com,

(art. 17 *cc* o inc. XI do art. 6.º e parágrafo único do art. 1.º); b) o Tribunal de Contas exerce fiscalização patrimonial sobre essas entidades (arts. 70 e 71, IV, da CF); c) a lesão ao patrimônio dessas entidades pode ser prevenida ou corrigida pela ação popular (Lei 4.717/65, art. 1.º); d) a lei sobre sanções por improbidade administrativa – Lei 8.429/92 – abrange as condutas lesivas ao acervo patrimonial de todas as entidades da Administração indireta (inclusive fundações governamentais).

12.5.4 Critério da destinação

Prevista no Código Civil (art. 99), é a distinção de mais relevo no ordenamento pátrio; leva em conta a quem se destina mais diretamente o bem, ou seja, quem, de modo mais imediato, dele se utiliza.

a) *Bens públicos de uso comum do povo* (Código Civil, art. 99, I) – segundo o próprio nome diz, são bens sobre os quais o povo em geral, de modo anônimo, exerce uso, são bens utilizados por todos. O povo é o beneficiário direto e imediato desses bens. Exemplo: ruas, praças, estradas, rios, praias (Lei 7.661/88 – gerenciamento costeiro –, art. 10); meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

Típico desses bens é a utilização geral, realizada por pluralidade de pessoas não individualizadas. Vigora, então, o pleno direito ao uso comum, pois, de regra, independe de consentimento da Administração. Por isso, o estacionamento de veículos pode ser objeto de normas que limitem o tempo de permanência, pois a via pública não se destina a ser garagem de uns em detrimento do uso de todos; o mesmo ocorre com o exercício, em vias públicas, de atividades comerciais de predomínante interesse privado.

O direito ao uso comum se expressa, por exemplo, nas praias, que, às vezes, são fechadas ao público por moradores limitados; a respeito, o art. 10 da Lei 7.661/88 – gerenciamento costeiro – reza o seguinte: “As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”.

De regra, o uso é gratuito, mas pode ser remunerado (art. 103 do Código Civil), por exemplo: pedágio em estradas, estacionamento em ruas com mais

fluxo de veículos, ancoragem em portos. Cabe à Administração a que se vincula o bem o dever de assegurar a utilização normal de tais bens, que é o uso comum. Por meio de preceitos legais, de atividades de fiscalização, da imposição de sanções, principalmente, a Administração atuará nesse sentido, buscando, inclusive, compatibilizar outros usos (exemplo: passadeiras, comícios, feiras livres, bancas de jornais) com o uso comum.

Nas grandes metrópoles, é mais intenso o uso de tais bens pela população, exigindo, em contrapartida, mais atenção do poder público ante problemas relativos à poluição e destruição.

b) *Bens públicos de uso especial* (Código Civil, art. 99, II) – são os bens utilizados nos serviços prestados pela Administração, por exemplo: prédio de uma escola pública, terreno usado para depositar materiais ou para estacionamento, edifício de uma repartição.

Os beneficiários diretos de tais bens são, em princípio, os usuários do serviço e os servidores que trabalham nessa atividade. O público em geral poderá ter acesso para tratar de seus assuntos. Exemplo: numa escola pública, os beneficiários diretos, que utilizam as suas dependências de modo frequente, são os alunos matriculados, os professores, os dirigentes, demais servidores; de modo menos frequente, pais de alunos, pais que pretendem matricular os filhos, ex-alunos em busca de documentos.

Tais bens não comportam uso geral, comum, aberto a todos. Fica a critério da Administração possibilitar, conforme o caso, o uso comum, se este não conflitar com a destinação preponderante do bem. Também depende de consentimento da Administração o uso de parte desses bens por particulares, se for compatível com sua finalidade precípua (exemplo: livraria em escola pública).

c) *Bens públicos dominicais* (Código Civil, art. 99, III) – são os bens públicos não destinados à utilização imediata do povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos de atividades. São bens sem tal destino, porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior. Exemplos: títulos de crédito pertencentes ao poder público, terras devolutas, terrenos de marinha.

O beneficiário direto de tais bens é a própria Administração; inexistem contornos imediatos dos particulares; poderiam ser denominados de bens-meios, porque são aqueles que mais diretamente instrumentalizam as atividades administrativas. Muitos desses bens propiciam recursos ao ente estatal.

Embora esta seja a característica predominante dos bens dominicais, também podem ser utilizados com finalidades sociais, como é o caso de áreas públicas, objeto de concessão de direito real de uso para fins habitacionais. Às vezes a não utilização atende a fins de preservação ambiental, como ocorre com reservas ecológicas e florestas.

Como já se disse, tais bens aparecem tratados sob a rubrica de *bens do domínio privado do Estado ou bens do patrimônio disponível*. Com tais expressões se pretendia significar que os vínculos da Administração com os bens dominicais seriam semelhantes aos vínculos do particular com os bens de seu patrimônio, em especial pela facilidade de alienação; menciona-se também que seu regime seria precipuamente privado. Deve-se notar, de início,

ainm
o re
os b
Civ
ser
101
pag:
obs:
tida
pub
nos
art.
pelc
sist
inci
tem
don

12.1

put
fica
exp
(Le
put
mal
doa

taç

na

va]

12.

gão

cei]

ainda uma vez, que as citadas denominações podem levar a equívocos sobre o regime jurídico de tais bens e a facilidade de disposição. Por outro lado, os bens dominicais integram os bens públicos, como diz o art. 99 do Código Civil; sendo assim, seu regime jurídico é essencialmente público; só podem ser alienados observadas as exigências da lei, pois assim determina o art. 101 do Código Civil. Mesmo para o dispêndio do dinheiro público (com pagamento de servidores e de contratados, por exemplo), há normas a serem observadas e prestação de contas. E ainda: as normas sobre alienação, consideradas nos arts. 17 a 19 da Lei 8.666/93, aplicam-se a todos os tipos de bens públicos; a Constituição Federal veda o usucapio de imóveis públicos urbanos e rurais, sem distinção de tipo (arts. 183, § 3.º, e 191, parágrafo único); o art. 225, § 5.º, da CF tornou indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Além desses, preceitos específicos, de natureza pública, incidem sobre alguns tipos de bens dominicais. Todos esses aspectos permitem concluir que as afirmações clássicas, supracitadas, a respeito dos bens dominicais não mais prevalecem.

12.6 Afetação e desafetação

As noções de afetação e desafetação estão presentes no tema dos bens públicos. *Afetação* é a atribuição, a um bem público, de sua destinação específica. Pode ocorrer de modo explícito ou implícito. Entre os meios de afetação explícita estão a lei, o ato administrativo e o registro de loteamento (Lei 6.766/79, arts. 17 e 22). Implícitamente, a afetação se dá quando o poder público passa a utilizar um bem para certa finalidade sem manifestação formal, pois é uma conduta que mostra o uso do bem, por exemplo: uma casa doada onde foi instalada uma biblioteca pública infantil.

A *desafetação* é a mudança da destinação do bem. De regra, a desafetação visa a incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação. A desafetação pode advir de manifestação explícita, como no caso de autorização legislativa para venda de bem de uso especial, na qual está contida a desafetação para bem dominical; ou decorre de conduta da Administração, como na hipótese de operação urbanística que torna invável o uso de uma rua próxima como via de circulação.

12.7 Regime jurídico geral

O atendimento do interesse geral, a que visam todos os bens, e sua proteção quanto aos particulares e aos próprios agentes públicos explicam os preceitos básicos que norteiam a gestão dos bens públicos.

a) Inalienabilidade