

DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

BENS PÚBLICOS

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.

Quanto à locução "domínio público", significa, neste livro, o conjunto de bens públicos, incluindo todos os tipos. Em ordenamentos estrangeiros, em especial no francês e no italiano, os vocábulos "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 direto 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 norteado 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 à 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 neste livro.

A expressão “domínio público” é usada também com o sentido de “patrimônio público”. Esta última é mencionada no inc. LXXIII do art. 5º da CF, que atribui a qualquer cidadão legitimidade para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público, entre outros fundamentos; é empregada na Lei nº 4.717/65 – ação popular – e também na Lei nº 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 zelava pela conservação e boa ordem no uso dessas áreas. A cidade nascente deu 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: b.1) *res publicae* – bens suscetíveis de apropriação individual, mas destinados pelo direito ao uso geral e gratuito, como os rios e portos; b.2) *res communes*, por exemplo: mar, ar; b.3) *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 *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 obscurecimento 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 príncipe, 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 B
ao rei; b) be
multas, forc

No p
Estado, dor

O Cód
comum, be
prevê o mes

12.4 Conc

Bens
que sirvam
os quais inc

O reg
privada. Os
cidos pela
cional. Trat
impõe ao P
sua destina
assemelha-
por meios l
e Município
ser objeto d

Os be
direto ou ir
Sobre tais l
formam um
a particular
proteção ar

12.5 Tipo

12.5.1 Cri

Sob
natureza, o
bens corpó
infungíveis

12.5.2 Cri

Qua
estradas); b
(lagos), ber
bens natur:

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

No período imperial, sob influência francesa, surgiu a tripartição: domínio do Estado, domínio da Coroa, domínio público.

O Código Civil de 1916 estabeleceu divisão 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 estatais, para 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 daí resultantes, exercidos pela Administração, não decorrem do direito de propriedade no sentido tradicional. Trata-se de um vínculo específico, de natureza 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 habituais de aquisição da propriedade privada; bens públicos dos Estados e Municípios 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 administrativo, que tornam 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 à unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II (redação do inc. IV alterada pela Emenda Constitucional nº 46, de 5.5.2005); 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 subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Sobre os bens imóveis da União, as principais normas estão contidas no Dec.-Lei nº 9.760, de 5.9.1946, com alterações posteriores, inclusive da Lei nº 9.636/1998, da Lei nº 11.314/2006, da Lei nº 11.481/2007 e da Lei nº 13.240/2015.

De seu lado, o art. 26 da CF inclui entre os bens do Estado, sem exauri-los, os seguintes: I – as águas superficiais ou subterrâneas, 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 domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV – as terras devolutas 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 ruas, praças, jardins, edifícios de repartições e órgãos municipais.

Quanto às *entidades da Administração indireta*, todas são dotadas de patrimônio próprio, segundo rezam os incisos do art. 5º do Dec.-Lei nº 200/67, que as caracteriza. Os bens das autarquias, pessoas jurídicas públicas, são bens públicos, informados pelos mesmos preceitos aplicáveis aos bens pertencentes à Administração direta. O mesmo se pode dizer das fundações dotadas de personalidade 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 privada. 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 economia mista e das empresas públicas que desenvolvem atividade em caráter de monopólio. Outra orientação inclui no regime público somente os bens dessas entidades vinculados 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 públicas

apresenta
das instit
patrimôni
vinculado
brasileiro,

O c
centes a e
pelo Pode
serviços p
em regim
pontos, p
aplicam-s
o Tribuna
IV, da CF
pela ação
administr
todas as e

12.5.4 C

Pre
pátrio; lev
mais imec

a) E
nome diz,
bens utiliz
ruas, praç
meio amb

Típ
individua
de conser
objeto de
a ser gara
em vias p

O c
fechadas
gerencian
do povo, s
direção e s
ou incluíc

De
por exem
ancorager
Cal
normal de
fiscalizaçã

representam-se como “bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos para a consecução dos fins estatutários”; tal patrimônio, “embora incorporado a uma instituição de personalidade privada, continua vinculado 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 entidades que prestam serviços públicos e das entidades que desempenham atividades (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 nº 8.666/93, aplicam-se a tais entidades (art. 17 c/c o inc. XI do art. 6º e parágrafo único do art. 1º); b) o Tribunal de Contas exerce fiscalização patrimonial sobre essas entidades (arts. 70 e 71, III, da CF); c) a lesão ao patrimônio dessas entidades pode ser prevenida ou corrigida pela ação popular (Lei nº 4.717/65, art. 1º); d) a lei sobre sanções por improbidade administrativa – Lei nº 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 nº 7.661/88 – gerenciamento costeiro –, art. 10); meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

Típica 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 predominante interesse privado.

O direito ao uso comum se expressa, por exemplo, nas praias, que, às vezes, são fechadas ao público por moradores limítrofes; a respeito, o art. 10 da Lei nº 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 afluxo 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: passeatas, comícios, feiras livres, bancas de jornais) com o uso comum. A Lei nº 13.311, de 11.7.2016, fixa, com base no art. 182 da CF, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por quiosque, *trailer*, feira e banca de venda de jornais e de revistas. Conforme o art. 2º da referida lei, o direito de utilização privada de área pública por tais equipamentos poderá ser outorgado a qualquer interessado que atenda aos requisitos exigidos pelo Poder Público local; a mesma lei contém preceitos sobre a transferência e a extinção da outorga.

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; inexistente consumo imediato 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 pretenderia 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, 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 seu regime as exigências dispêndio exemplo), sobre alien de bens pú e rurais, se CF tornou discriminat específicos, esses aspect dos bens de

12.6 Afeta

As n Afetação é a de modo e administrat Implicitam certa finalic bem, por ex

A des a incluir be dominicais explícita, co na qual est Administra uma rua pro

12.7 Regir

O ate quanto aos que norteiar

a) Ina significa, en Todos os be

No er assim fosse, dominicais, inalienabilid de bens de u a alguns tipi

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 se 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, contidas nos arts. 17 a 19 da Lei nº 8.666/93, aplicam-se a todos os tipos de bens públicos; a Constituição Federal veda a usucapião de imóveis públicos urbanos e rurais, sem distinção de tipo (arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único); o art. 225, §5º, 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 projeto de loteamento (Lei nº 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 inviável 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* – É o bem de que seu titular não pode dispor. Inalienabilidade significa, então, a qualidade do bem que não pode ser vendido, doado, transferido etc. Todos os bens públicos são dotados de *inalienabilidade*.

No entanto, a inalienabilidade não se apresenta com caráter absoluto, pois, se assim fosse, ficaria paralisada a Administração, sobretudo em se tratando de bens dominicais, como o dinheiro dos cofres públicos. Existe uma escala ou gradação da inalienabilidade, de tal forma que são mais rigorosos os preceitos relativos à alienação de bens de uso comum do povo e de bens de uso especial do que os preceitos relativos a alguns tipos de bens dominicais (por exemplo, dinheiro, ações, títulos). Assim, nos

termos do art. 100 do Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e os bens de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. E, segundo o art. 101, os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Desse modo, a alienação de todos os bens públicos deve obedecer a preceitos da lei; por exemplo: a Lei nº 8.666/93, nos arts. 17 a 19, traz normas sobre alienações de bens públicos, de qualquer tipo, condicionando-as à existência de interesse público justificado e à avaliação; por sua vez, o Dec.-Lei nº 9.760/46, o Dec.-Lei nº 2.398/87 e o Dec. nº 99.741/90 contêm normas sobre alienação de bens imóveis da União; o gasto de dinheiro público, denominado despesa, deve observar o disposto na Lei nº 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 –, e se sujeita ao controle do Tribunal de Contas.

b) *Imprescritibilidade* – No tocante aos bens públicos, o transcurso do tempo não pode resultar em apropriação por terceiros. Se um particular ocupa durante muitos anos um bem público, sem manifestação alguma da Administração, esse fato não pode ser invocado para reconhecimento de domínio sobre o bem, ou seja, os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião. A imprescritibilidade tem por finalidade, sobretudo, a preservação dos bens públicos, protegendo-os até contra a negligência da própria Administração.

A Constituição Federal veda a usucapião de imóveis públicos situados em zona urbana (art. 183, §3º) e em zona rural (art. 191, parágrafo único), o que revogou dispositivos de leis que possibilitavam usucapião de terras públicas (Lei nº 6.969/81).

De acordo com o art. 102 do Código Civil, os bens públicos não estão sujeitos à usucapião.

c) *Impenhorabilidade* – Consiste na impossibilidade de incidir execução forçada, ou seja, penhora, sobre os bens públicos. Essa característica emerge clara do modo como a Constituição Federal disciplina os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judicial, no art. 100 e parágrafos, sem prever penhora de bens. Admite o *sequestro* da quantia necessária à satisfação do débito caso haja preterição do credor no seu direito de precedência na ordem cronológica dos precatórios, de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito ou não liberação das verbas referidas no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (na redação da EC nº 94, de 15.12.2016). Além do mais, o Código de Processo Civil, no art. 649, I, reza que são absolutamente impenhoráveis os bens inalienáveis.

d) *Impossibilidade de oneração* – Inexistem direitos reais de garantia, como hipoteca, penhor, anticrese, sobre bens públicos. De acordo com o art. 1.420, *caput*, do Código Civil, segunda parte, “só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca”. A impossibilidade de oneração visa a proteger os bens públicos também contra atuações dos agentes públicos.

A Lei nº 11.481, de 31.5.2007, alterou o art. 1.473 do Código Civil, possibilitando que sejam objeto de hipoteca o *direito de uso especial para fins de moradia* e o *direito real de uso*, ambos relativos a imóvel público. Trata-se de hipoteca incidente sobre *direitos de uso*, e não sobre o bem público.

e) *A chamada polícia dos bens públicos* – O regime jurídico dos bens públicos e a necessidade de preservá-los para que o interesse público não seja prejudicado acarretam para a Administração prerrogativas e ônus nessa matéria.

Na c
de polícia c
entendido
preservar
limitações
incidindo,
tal ocupaç
do mais, ir
limpeza, r

Na c
a seguir. Pa
adotar mec
os detenha
desdobran
utilizar a v
bens públi
Administra
por terceir
instaurar p

À A
integridade
que se trad

Cabe
conforme a
dever adq
seu benefic

f) *Im*
Estados, ac
uns dos ou
instituídas
finalidades
se aplica ao
pelas norm
de preços o

12.8 Uso o

Trata
particulares
relação ao b
São pessoas
um bem pú

Chap
que o partic
feitorias fixa

Na doutrina, o conjunto de tais prerrogativas e ônus vem recebendo a denominação *polícia dos bens públicos* ou *polícia do domínio público*. O termo “polícia” aqui deve ser entendido com o seu sentido de fiscalização, vigilância, adoção de medidas fortes para preservar tais bens. Não se trata propriamente de “poder de polícia”, pois este fixa limitações ao exercício de direitos reconhecidos pelo ordenamento aos seus detentores, incidindo, então, sobre atividades lícitas; se um particular ocupa um bem indevidamente, tal ocupação não configura atividade lícita, sobre a qual recai o poder de polícia; além disso, inclui-se na *polícia dos bens públicos* as atividades de manutenção (por exemplo, limpeza, restauração), que nada têm a ver com limitação de direitos de particulares.

Na chamada *polícia dos bens públicos* incluem-se várias atuações, algumas apontadas para seguir. Para preservar os bens contra apropriação de terceiros, a Administração poderá adotar medidas fortes, por si própria, utilizando mesmo a força, para retirá-los de quem os detenha ilegalmente; para alguns autores, tal conduta da Administração seria um desdobramento do princípio da autotutela administrativa. Poderá a Administração utilizar a via jurisdicional, por meio de ações possessórias, por exemplo, para reaver bens públicos de quem deles se apropriou indevidamente. Em caráter preventivo, a Administração deverá tomar as medidas necessárias para evitar a apropriação de bens por terceiros (exemplo: vigiar, murar, ocupar bem vazio, realizar inventário de bens, restaurar processo caso desapareçam bens móveis).

À Administração competem as medidas de preservação do bem em si, de sua integridade física, impedindo que se deteriore; é a chamada “polícia” de manutenção, que se traduz em providências relativas à limpeza, restauração, reparação etc.

Cabe, ainda, à Administração o dever de zelar para que o uso dos bens seja conforme a sua afetação, impedindo desvirtuamentos e prejuízos ao uso normal. Esse dever adquire relevo principalmente quanto aos bens de uso comum, em que o povo é seu beneficiário direto.

f) *Imunidade de imposto* – Segundo o art. 150, VI, *a*, da CF, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre o patrimônio dos outros, extensiva essa vedação ao patrimônio das autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto ao seu patrimônio vinculado a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes (§2º do artigo *supra*). Essa vedação não se aplica ao patrimônio relacionado com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação de preços ou tarifas pelo usuário (§3º do artigo *supra*).

12.8 Uso de bens públicos por particulares

Trata-se de situação em que bens públicos são utilizados, no todo ou em parte, por particulares, afastando outros usos. Nesse caso, os particulares não se apresentam, em relação ao bem, como usuários anônimos, nem como beneficiários de serviços públicos. São pessoas físicas ou jurídicas às quais se atribuiu o uso específico, parcial ou total, de um bem público.

Chapus (*Droit administratif général*, 2001, p. 482-485, v. 2) refere-se à maneira com que o particular usa o bem, distinguindo: a) uso com benfeitorias fixas e uso sem benfeitorias fixas; b) uso conforme a destinação do bem, por exemplo: mercados municipais,

exploração de instalações em portos, aeroportos, estações rodoviárias; uso somente compatível com a destinação – por exemplo: quiosques em praças, mesas e cadeiras em frente a restaurantes e lanchonetes; c) uso em que se conciliam o interesse privado e o público, por exemplo: bancas de jornais em ruas; d) uso em que predomina o interesse público, por exemplo: área pública usada por construtor privado que executa viaduto (obra pública).

12.8.1 Regime jurídico

As seguintes notas sobressaem no regime jurídico da utilização por particulares:

a) *Compatibilidade com o interesse público* – O uso privativo pelo particular não pode contrariar o interesse público, pois, se assim fosse, não poderia ocorrer. Daí caber razão a Chapus (*Droit administratif général*, 2001, p. 387, v. 2) quando discorda do qualificativo “anormal”, atribuído por muitos a tais usos: anormal é o uso incompatível com o interesse público ou que obstaculiza o uso afetado.

b) *Consentimento da Administração* – O uso privativo do bem por particular depende de consentimento da Administração, que é o título legal para esse uso. Há figuras jurídicas que veiculam esse consentimento e a legislação a respeito há de ser cumprida pela Administração e particulares. A ausência de consentimento possibilita medidas da Administração visando a reaver o bem (ou medidas intentadas pelo Tribunal de Contas ou por particulares, contra a omissão da Administração).

c) *Observância de condições fixadas pela Administração* – A Administração pode fixar preceitos relativos ao uso pelo particular e este deverá observar tais regras, sob pena de cessação do uso.

d) *Pagamento de preço* – O uso privativo de bem público admite a cobrança de preço por parte da Administração a que se vincula o bem, havendo também usos gratuitos.

e) *Precariedade* – É a regra para o uso privativo. Por motivo de atendimento ao interesse público, a Administração pode cessar unilateralmente o uso privativo, mesmo dotado de prazo determinado, mesmo formalizado mediante contrato; havendo prazo, a cessação do uso privativo, somente por motivo de interesse público, enseja indenização a favor do particular.

12.8.2 Instrumentos: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, outros instrumentos

A autorização, a permissão e a concessão de uso representam os meios mais comuns e clássicos pelos quais é consentido que os particulares utilizem privativamente bens públicos. Outros instrumentos, empregados com menos frequência, existem no ordenamento pátrio.

a) *Autorização de uso* – É o ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente que um particular utilize privativamente um bem público. Pode incidir sobre qualquer tipo de bem. De regra, o prazo de uso é curto; poucas e simples são suas normas disciplinadoras; independe de autorização legislativa e licitação; pode ser revogada a qualquer tempo. Exemplos: uso de área municipal para instalação de circo, para formar canteiro de obra pública.

b) atribui ac
usos priv
bancas de
tipo de be
legislativa
certame s
igualdade
dispensa
efetivame
ou entida
determina
se for rev
deverá ser

c) C
consente (c
público po
conforme
privativo,
municipai
escolas. De
do Estado
Sendo con
exceções le
destinar à
A Constitu
concessão
relativas ac
à proibição

d) C
pelo Dec.-L
em anos rec
moradia da
de direito 1
incide sobr
regularizaç
cultivo da te
tradicionais
áreas urban
da Lei nº 8.6
direito real
destinar: I –
localização
normativo c
ocupação m

b) *Permissão de uso* – É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual se atribui ao particular o uso privativo de bem público. Em geral, a permissão se aplica a usos privativos não conformes à real destinação do bem, mas compatíveis, por exemplo: bancas de jornais em ruas, mesas e cadeiras em frente a restaurantes e bares. Qualquer tipo de bem público poderá ser objeto de permissão de uso; independe de autorização legislativa; quanto à licitação, embora de regra não se exija, melhor parece efetuar o certame se o caso comportar disputa entre interessados, propiciando-se, desse modo, igualdade de oportunidade e evitando-se favoritismos. O art. 17, I, f, da Lei nº 8.666/1993 dispensa de licitação a permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados para programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração criados para esse fim. Pode ser outorgada com prazo determinado ou indeterminado; tratando-se de permissão com prazo determinado, se for revogada por interesse público, sem motivos oriundos do permissionário, este deverá ser indenizado.

c) *Concessão de uso* – É o contrato administrativo pelo qual a Administração consente que particular utilize privativamente bem público. Qualquer tipo de bem público pode ser objeto de concessão de uso. Em geral, a concessão se efetua para uso conforme a própria destinação do bem, ou seja, é inerente a esse tipo de bem o uso privativo, no todo ou em parte, de particular, como é o caso de boxes em mercados municipais, dependências de aeroportos, de portos, de estações rodoviárias, cantinas de escolas. Depende de autorização legislativa (ver, por exemplo, art. 19, V, da Constituição do Estado de São Paulo e art. 114, §§1º e 3º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Sendo contrato, deve ser precedido de licitação, na modalidade de concorrência, salvo exceções legais, como prevê a Lei Orgânica do Município de São Paulo quando o uso se destinar à concessionária de serviço público ou a entidades assistenciais (art. 114, §2º). A Constituição Federal, nos arts. 188 e 189, menciona, para fins de reforma agrária, a concessão de uso para distribuição de terras públicas e devolutas rurais. As normas relativas aos contratos administrativos aplicam-se à concessão de uso, inclusive quanto à proibição de prazo indeterminado.

d) *Concessão de direito real de uso* – Essa figura foi criada no ordenamento brasileiro pelo Dec.-Lei nº 271/67, arts. 7º e 8º. Durante muito tempo pouco se cogitou a respeito; em anos recentes, no entanto, passou a ser objeto de atenção e a ser invocada no tema da moradia da população de baixa renda. Segundo o art. 7º do referido texto, a concessão de direito real de uso, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, incide sobre terrenos públicos, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (com alterações decorrentes da Lei nº 11.481, de 31.5.2007). O art. 17, §2º, da Lei nº 8.666/1993, com alterações posteriores, prevê a possibilidade de concessão de direito real de uso de bens públicos imóveis, dispensada a licitação quando o uso se destinar: I – a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel; II – a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia

Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500 ha (mil e quinhentos hectares); no caso do inc. II também é dispensada a autorização legislativa.

As notas referentes à sua qualificação como de direito real resolúvel são as seguintes: desde a inscrição em livro especial (de registro público), o concessionário frui plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responde por todos os encargos civis, administrativos e tributários que incidem sobre o imóvel e suas rendas; salvo cláusula contratual, a concessão transmite-se por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima e testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência (§§2º e 4º do art. 7º, Dec.-Lei nº 271/67). Se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumprir cláusula dele, a concessão será rescindida, com perda das benfeitorias de qualquer natureza (§3º do art. 7º). A concessão poderá ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial (§1º do art. 7º). Depende de autorização legislativa, salvo exceção legal. No tocante à licitação, a exigência é a regra; o art. 17, I, f, da Lei nº 8.666/1993 a dispensa no caso de imóveis residenciais, destinados a programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração criados para esse fim.

e) *Concessão de uso especial para fins de moradia* – A Medida Provisória nº 2.220, de 4.9.2001, estabeleceu a figura da concessão de uso especial de imóvel público urbano para fins de moradia, em atenção ao disposto no §1º do art. 183 da CF. Aplica-se também a imóvel público remanescente de desapropriação, cuja propriedade tenha sido transferida à empresa pública ou sociedade de economia mista (Lei nº 11.481, de 31.5.2007, art. 25). É destinada àqueles que, até 30.6.2001, segundo referida medida provisória, tinham a posse, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, de imóvel público situado em área urbana, de até 250 metros quadrados, utilizando-o como sua moradia, desde que não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural. Se o imóvel tiver maior dimensão e não for possível discriminar os terrenos ocupados, a concessão será conferida de forma coletiva. O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. Extingue-se caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa de moradia ou adquira propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural. O termo administrativo ou a sentença declaratória da concessão de uso especial são registrados no Registro de Imóveis (em virtude de alteração no art. 167, I, n. 37, da Lei nº 6.015/73, dada pela referida medida provisória). Essa modalidade de concessão volta-se para situações passadas, ocorridas até 30.6.2001, segundo a referida medida provisória, mas projeta para o futuro um uso privativo de bem público. A denominação “de uso especial” foge ao sentido clássico dessa expressão, que designa o bem público utilizado na prestação de serviços públicos e para sediar repartições públicas.

f) O uso privativo de bens públicos por particulares também ocorre mediante outros instrumentos. O Dec.-Lei nº 9.760/46, com alterações posteriores, inclusive da Lei nº 9.636/1998, da Lei nº 11.314/2006, da Lei nº 11.481/2007 e da Lei nº 13.240/2015, disciplina, de modo sistemático, esses meios, para os bens da União. Conforme a legislação de cada Estado, Município e Distrito Federal, essas figuras podem ser empregadas em tais âmbitos. De modo sucinto serão indicados, a seguir, alguns desses meios.

• Lei nº 9.760/46, art. 64, caput, e parágrafo 1º. Os bens públicos poderão ser destinados a atender a interesse coletivo (arts. I e III); nestes casos, o art. 23, §3º, do mesmo diploma estabelece que os órgãos ou entidades competentes poderão efetuar tal locação ou transferência.

• Art. 9.760/46, art. 64, caput, e parágrafo 1º. Os bens públicos poderão ser destinados a atender a interesse coletivo (arts. I e III); nestes casos, o art. 23, §3º, do mesmo diploma estabelece que os órgãos ou entidades competentes poderão efetuar tal locação ou transferência.

• Afirmação da Lei nº 9.760/46, art. 64, caput, e parágrafo 1º. Os bens públicos poderão ser destinados a atender a interesse coletivo (arts. I e III); nestes casos, o art. 23, §3º, do mesmo diploma estabelece que os órgãos ou entidades competentes poderão efetuar tal locação ou transferência.

• Ces. Lei nº 9.636/98, art. 1º, inciso III. O auxílio médico poderá ser destinado a atender a interesse público. A concessão, em tais casos, poderá ser delegada a particular em termo ou contrato.

• *Locação* – Embora a locação possa suscitar reservas quanto a sua aplicabilidade aos bens públicos (v. Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 19. ed., 1994, p. 440), o Dec.-Lei nº 9.760/46 a prevê para os imóveis da União. De acordo com seu art. 64, *caput* e §1º, se não estão utilizados em serviço público, os bens imóveis da União poderão ser locados quando houver conveniência em torná-los produtivos. A locação se destina à residência de autoridades federais ou de outros servidores da União, no interesse do serviço ou em caráter voluntário, e a quaisquer interessados (art. 86, I, II e III); neste último caso, depende de concorrência, conforme prevê a Lei nº 8.666/93, art. 23, §3º. Esta é dispensada no caso de programas habitacionais realizados por órgãos ou entidades da Administração criados para esse fim (Lei nº 8.666/93, art. 17, I, §3). Efetua-se mediante contrato, não sujeito a outras leis concernentes à locação (art. 87); tal locação, assim, é regida pelas normas daquele decreto-lei. É proibida a sublocação ou transferência da locação (art. 88).

• *Arrendamento* – A locação é considerada arrendamento, pelo art. 96 do Dec.-Lei nº 9.760/46, quando visa à exploração de frutos ou prestação de serviços. Salvo casos fixados em lei, o arrendamento tem o prazo máximo de vinte anos (art. 96, parágrafo único, com a redação dada pela Lei nº 11.314/2006); quando o projeto envolver investimentos cujo retorno, justificadamente, não possa ocorrer dentro desse prazo, o arrendamento poderá ter como prazo de vigência o tempo necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento, não ultrapassando o período da possível renovação (art. 21 da Lei nº 9.636/98, com a redação dada pela Lei nº 11.314/2006). As Leis nºs 12.815/2013, 8.630/93, 10.233/2001 e 12.815/2013 contêm normas sobre o arrendamento em matéria de portos.

• *Aforamento ou enfiteuse* – O Dec.-Lei nº 9.760/46, arts. 99 a 124, com as alterações da Lei nº 9.636/98, e Lei nº 11.481/2007, disciplina, para imóveis da União, o instituto do aforamento ou enfiteuse. Para os bens privados, era disciplinado nos arts. 678-694 do Código Civil de 1916, como direito real sobre coisa alheia. O Código Civil de 2002, no art. 2.038, veda a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até a extinção, ao Código Civil de 1916. Quanto à enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos, o art. 49 do ADCT já determinara sua continuidade. Por sua vez, o §2º do art. 2.038 do Código Civil de 2002 diz que esta se regula por lei especial, que é o Dec.-Lei nº 9.760/46, com as alterações posteriores. Em essência, pela enfiteuse a União atribui a outrem (enfiteuta ou foreiro) o uso completo de terreno, inclusive transmissão a terceiro, recebendo, em troca, um foro anual, certo e invariável; nas transmissões onerosas, de regra é cobrado o *laudêmio*, em percentual incidente sobre o valor do domínio pleno do bem. O aforamento é muito utilizado quanto aos edifícios de apartamentos situados em terrenos de marinha.

• *Cessão de uso* – Segundo o art. 64 do Dec.-Lei nº 9.760/46 e o art. 18 da Lei nº 9.636/98, a cessão de uso pode ocorrer quando interessar à União prestar colaboração ou auxílio mediante o uso gratuito de imóvel seu. Os imóveis da União poderão ter seu uso cedido a Estados, a Municípios e entidades, sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social, e a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. A cessão, em geral, de competência do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação do Presidente da República (Dec. nº 3.125/99, art. 1º, I), formaliza-se por termo ou contrato e torna-se nula se ao imóvel, no todo ou em parte, for dada aplicação

diversa da fixada. No âmbito do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual, no inc. V do art. 19, faz depender de autorização legislativa a cessão, a particulares, de bens imóveis do Estado, vedando, no art. 246, a cessão para o funcionamento de estabelecimentos de ensino privado de qualquer natureza. Fora a disciplina legal explícita, emprega-se também o termo "cessão" para uso efêmero de parte de bens públicos, como é o caso de auditórios (para cursos, congressos, conferências, formaturas, por exemplo), teatros (formaturas, apresentações artísticas, por exemplo), salas de aulas (para concursos públicos, congressos, simpósios, por exemplo), de modo gratuito ou remunerado.

12.9 Aquisição de bens públicos

Vários são os modos pelos quais um bem passa a integrar o patrimônio público. Em geral, a atenção, na matéria, se volta para a aquisição de bens imóveis, pois os bens móveis são obtidos, na maior parte, por meio de compras, norteadas pelos preceitos da Lei nº 8.666/1993. No entanto, bens móveis ingressam no domínio público por outras formas; por exemplo: mediante doação, mediante sucessão legítima ou testamentária (quadro valioso, coletânea de livros). Deve-se observar que o Poder Público também compra semoventes, como cães e cavalos para atividades da polícia militar. Por outro lado, alguns modos de aquisição de bens públicos também figuram entre os meios de alienação, em especial quando nos dois polos encontram-se órgãos ou entes da Administração. Note-se, ainda, que toda aquisição de bem imóvel, salvo aqueles destinados ao uso comum do povo, observa os requisitos legais de forma de transmissão, inclusive inscrição no registro de imóveis.

De forma sucinta, serão indicados os modos mais frequentes de aquisição.

a) *Compra e venda* – No tocante aos bens imóveis, a compra também dependerá de licitação, em princípio. Embora ausente na lei a indicação da modalidade, parece adequada a concorrência, pois dificilmente haverá registro cadastral para tal objeto, que viabilize a tomada de preços, e dificilmente o preço do imóvel estará no limite do convite. Segundo o art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993, a licitação é dispensável para a compra de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor do mercado, segundo avaliação prévia. A exigência de autorização legislativa depende da disciplina legal vigente para cada âmbito administrativo, sendo mais frequente em nível municipal, por exemplo, a Lei Orgânica do Município de São Paulo impõe autorização legislativa para aquisição de bens imóveis, salvo doação sem encargos (art. 13, XI).

b) *Doação* – Por meio da doação, um proprietário transfere bem de seu patrimônio a outrem. Pessoas físicas ou jurídicas, pessoas jurídicas públicas ou privadas podem figurar como doadores ou beneficiários. Bens móveis, imóveis e semoventes podem ser objeto da doação. Em geral, tratando-se de bens que irão integrar o patrimônio público, distingue-se a doação sem encargos e a doação com encargos, implicando esta algum ônus para o beneficiário; de regra, exige-se autorização legislativa ou equivalente (conselhos universitários ou congregações, no caso de doação a universidades e faculdades públicas) para aceitação da segunda; por exemplo, Constituição do Estado de São Paulo, art. 19, IV. O art. 17, I, b, da Lei nº 8.666/1993 menciona a doação de bem público imóvel para

outro órgão
depende de

c) L
para cumpr
Vem discipl
patrimônio
e avaliação
patrimônio
junto ao B.

d) F
depende de
quanto a ir
cujas neces
o preço sej
c, e art. 24,
autorizaçã
parecer pr
23 e 30 da l

e) U
seu patrim
atendidos
ação de usu

f) Su
proprietári
disposição
herança. Tra
mencionar
nestes dispo
sucessão, p
respectivos

g) De
patrimônio
de indeniza
como será e

h) Aq
Público tor
titular do be

i) Ob
público, do
avenida, túr

j) Reg
competentes
a data do reg
areas destin
projeto, segt

outro órgão ou entidade da Administração, de qualquer nível de governo; esta doação depende de autorização legislativa e de avaliação prévia, dispensada a licitação.

c) *Dação em pagamento* – É o modo pelo qual o credor aceita receber do devedor, para cumprimento de dívida, uma prestação diversa da que foi pactuada originariamente. Vem disciplinada no Código Civil, arts. 356 a 359. Bens podem ser incorporados ao patrimônio público por dação em pagamento, desde que haja anuência da Administração e avaliação prévia. Vários casos se registraram em que a União teve integradas ao seu patrimônio empresas privadas sem solvência para pagamento de dívidas, sobretudo quanto ao BNDES.

d) *Permuta* – É a troca de um bem por outro. Para os bens imóveis, a permuta depende de autorização legislativa, de avaliação prévia e de concorrência, dispensada esta quanto a imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art. 17, I, c, e art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993). A permuta de bens imóveis da União depende de autorização, mediante ato do Presidente da República, sendo sempre precedida de parecer prévio da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério da Fazenda (arts. 23 e 30 da Lei nº 9.636/1998).

e) *Usucapião* – A Administração poderá ter um bem privado incorporado ao seu patrimônio por meio de usucapião, isto é, se durante certo tempo teve sua posse, atendidos os prazos e outros requisitos fixados no Código Civil, arts. 1.238 a 1.244. A ação de usucapião vem disciplinada nos arts. 941 a 945 do Código de Processo Civil.

f) *Sucessão* – Em caso de recebimento de bem decorrente de falecimento de seu proprietário, surgem duas hipóteses: o bem poderá ser atribuído à Administração por disposição testamentária, ante a não habilitação de herdeiros legítimos ou a renúncia à herança. Trata-se, no segundo caso, de bem vacante (ou vago) de herança jacente, segundo mencionam os arts. 1.819 a 1.823 do Código Civil. Observado o procedimento fixado nestes dispositivos, os bens vacantes arrecadados, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nos respectivos âmbitos, incorporando-se à União quando situados em território federal.

g) *Desapropriação* – Mediante a desapropriação, o Poder Público retira bem do patrimônio de seu proprietário, para fins de interesse público, mediante o pagamento de indenização. Bens públicos estaduais e municipais podem ser objeto de expropriação, como será examinado no capítulo específico.

h) *Aposseamento administrativo* ou *desapropriação indireta* – Nesse caso, o Poder Público toma faticamente posse do bem, sem prévio procedimento expropriatório; o titular do bem move ação contra o Poder Público para receber indenização.

i) *Obra pública* – A realização de obra pública leva à integração, ao patrimônio público, do bem resultante; por exemplo, prédio de escola pública, viaduto, estrada, avenida, túnel, canal.

j) *Registro de projeto de loteamento* – Depois de aprovado pelos órgãos públicos competentes, o projeto de loteamento deve ser submetido ao Registro de Imóveis. Desde a data do registro, passam a integrar o domínio municipal as vias, praças, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto, segundo determina a Lei nº 6.766/79, art. 22.

k) *Lei instituidora de entidade da Administração indireta* – A lei que institui ou cria empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública, autarquia, em geral transfere bens para formação do patrimônio inicial da entidade.

l) *Perda ou confisco de bens de criminosos* – A Constituição Federal, no art. 5º, XLVI, arrola, entre as penas, a perda de bens, que é estendida aos sucessores até o limite do patrimônio transferido (inc. XLV). O CP, art. 91, disciplina a matéria e atribui à União, preservado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé, os bens daí decorrentes, que são: a) instrumentos do crime, ou seja, coisas cuja fabricação, uso, porte ou posse constituam fato ilícito; b) produto do crime ou qualquer bem resultante da prática do fato criminoso. Por sua vez, a Constituição Federal, no art. 243, parágrafo único, com a redação da Emenda Constitucional nº 81, de 5.6.2014, prevê o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo, revertendo a fundo especial com destinação específica na forma da lei. A Lei nº 8.257, de 26.11.1991, disciplina o confisco de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e o confisco de quaisquer bens apreendidos em decorrência de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

12.10 Alienação de bens públicos

Nos termos do art. 100 do Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Segundo o art. 101, os bens dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. De regra, os dois primeiros tipos de bens, ao perderem sua qualificação, são desafetados, para que se incluam entre os dominicais, que podem ser alienados, atendidas as exigências da lei. A Constituição Federal, no art. 225, §5º, torna indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado, por ação discriminatória, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Os preceitos fundamentais sobre alienação de bens públicos, em geral, estão contidos na Lei nº 8.666/93, com alterações posteriores. Sob essa rubrica, o art. 17 inclui, além de hipóteses de transferência de domínio, alguns casos de transferência de uso, como a concessão de direito real de uso, a permissão de uso e a locação (inc. I, f).

O art. 17, *caput*, subordina a alienação à existência de interesse público devidamente justificado, ou seja, motivação.

a) Tratando-se de *alienação de bens móveis*, depende de avaliação prévia e de licitação. Para venda de bens móveis inservíveis para a Administração, legalmente apreendidos ou penhorados, avaliados isolada ou globalmente em quantia não superior ao limite da tomada de preços para compras, vem indicada a modalidade de leilão (arts. 22, §5º, e 17, §6º); se o valor ultrapassar este limite, aplica-se a concorrência. A licitação é dispensada nos seguintes casos: a) doação, permitida somente para fins de uso de interesse social; b) permuta, permitida somente entre órgãos ou entidades da Administração; c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração, em virtude de suas finalidades; f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração, sem utilização previsível por quem deles dispõe (art. 17, II e alíneas).

b) A *alienação*, para a qual dependerá de autorização do Poder Judiciário, prevista no art. 9.636, de 1950, emitida pelo Congresso Nacional da República, que transfere o Patrimônio do Estado para o particular, se não houve autorização da União, não é permitida. A competência para a alienação é permitida a quem encontram-se no art. 17, I, f, da Lei nº 8.666/93).

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 17, I, f, especifica as hipóteses de alienação de bens públicos. Nos termos do art. 17, I, f, os casos em que se refere a transferência a título de doação de bens públicos, crédito e de uso, não são previstos no art. 17, I, f, produtos, se houver oportunidade de alienação do patrimônio público.

É dispensada a licitação no art. 17, I, f, e em outro órgão ou entidade, o disposto no art. 17, I, f, por outro instrumento de necessidade pública, seja compatível com a alínea está prevista, qual se alienar inaproveitável, 50% do limite da Administração, concessão de obra, construídos ou de regularização da Administração.

b) A *alienação de bens imóveis* dependerá de autorização do Legislativo correspondente, para a Administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, dependerá de avaliação prévia e de concorrência (art. 17, I). Por força do art. 23 da Lei nº 9.636, de 15.5.1998, a alienação de bens imóveis da União depende de autorização, permitida pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação do Presidente da República (Decreto nº 3.125/99) e deverá ser precedida de parecer da Secretaria do Patrimônio da União quanto à sua conveniência e oportunidade. A alienação ocorrerá se não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional. A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro da Fazenda, permitida a subdelegação. Preceitos sobre a alienação de bens imóveis da União encontram-se ainda na Lei nº 13.240, de 30.12.2015.

Inexiste previsão explícita quanto à exigência de *desafetação*. Tratando-se de bens de uso comum ou bens de uso especial, a autorização legislativa ou equivalente pode abranger a desafetação, de modo expresso ou tácito.

Poderão ser alienados, mediante concorrência ou leilão, os bens imóveis cuja aquisição derive de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (art. 19 da Lei nº 8.666/93).

A Lei nº 13.303, de 30.6.2016 – *Estatuto das Estatais* – abriga, nos arts. 49 e 50, normas específicas para a *alienação de bens das empresas públicas e sociedades de economia mista*. Nos termos do art. 49 deve ser precedida de: I – avaliação formal do bem, ressalvados os casos indicados nos incs. XVI a XVIII do art. 29 da mesma lei (respectivamente, transferência a órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive mediante permuta; doação de bens móveis para fins de interesse social; compra e venda de ações, títulos de crédito e de dívidas e bens que produzam ou comercializem); II – licitação, ressalvado o previsto no §3º, do art. 28, da mesma lei (comercialização, prestação e execução de produtos, serviços e obras referentes aos seus objetos sociais; vínculo da atividade à oportunidade de negócio). Tais preceitos se estendem à atribuição de ônus real a bens do patrimônio dessas estatais (art. 50).

É dispensada a licitação nos seguintes casos de alienação de bens imóveis, segundo o art. 17, I e alíneas: a) dação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f* e *h* e *i* (redação decorrente da Lei nº 11.952/2009); c) permuta por outro imóvel, para atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (a eficácia desta alínea está suspensa por força de liminar na ADIn nº 927-3/93); d) investidura, pela qual se aliena, aos proprietários lindeiros, área resultante de obra pública que se tornar improveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e não superior a 30% do limite do convite para compras (§3º do art. 17); e) venda a outro órgão ou entidade da Administração, de qualquer nível; f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração pública; g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o

art. 29 da Lei nº 6.383, de 7.12.1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos ou entes da Administração Pública, em cuja competência se inclua tal atribuição (acrescentada pela Lei nº 11.196, de 21.11.2005); h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 metros quadrados e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública (acrescentada pela Lei nº 11.481/2007); i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais (na redação por força da Lei nº 13.465, de 11.7.2017 – regularização fundiária).

Também é dispensada a licitação nos casos, previstos no art. 17, §2º, da Lei nº 8666/93, em que a Administração conceder título de propriedade ou direito real de uso de imóveis, se o uso se destinar: I – a outro órgão ou entidade da Administração; II – a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural, limitada a quinze módulos fiscais, desde que não exceda a 1.500 ha (inc. II na redação dada pela Lei nº 13.465, de 11.7.2017), nas situações indicadas no art. 17, §2º-A e §2º-B, da Lei nº 8.666/93, na redação das Leis nºs 11.196/2005, 11.763/2008 e 11.952/2009.

Nas hipóteses do inc. II do §2º, do referido art. 17, há dispensa de autorização legislativa, desde que atendidos condicionamentos fixados no §2º-A, acrescentado pela Lei nº 11.196, de 21.11.2005, com a redação fixada na Lei nº 11.952/2009.

b.1) A Lei nº 13.464, de 11.7.2017 dispõe sobre normas gerais de *regularização fundiária urbana – Reurb* – visando à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. Deverão ser observados, pelos poderes públicos, os preceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial (art. 9º, §1º).

Alguns itens da referida lei serão mencionados a seguir:

(i) Para os fins da lei, ocupantes são os que mantêm poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais (art. 11, §1º).

(ii) Poderão solicitar a Reurb: I – a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas entidades da administração indireta; II – os beneficiários individual ou coletivamente, diretamente ou mediante cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e outras; III – os proprietários dos imóveis ou terrenos, loteadores e incorporadores; IV – A Defensoria Pública; V – o Ministério Público (art. 14, incs. I a IV).

(iii) De modo não exaustivo, o art. 15 elenca vários institutos jurídicos que poderão ser utilizados no âmbito da Reurb, entre os quais: legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, desapropriação por interesse social, direito de preempção, concessão de uso especial para fins de moradia.

(iv) Nos termos do art. 23 a *legitimação fundiária* constitui forma originária de aquisição do direito de propriedade, conferido por ato do Poder Público, àquele que detiver em área pública (ou privada), unidade imobiliária, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22.12.2016. O núcleo urbano consolidado vem

especificado no
das edificações
públicas, entr

(v) Na
predominante
Federal, os M
autorizados a
regularizado:

12.11 Notas

12.11.1 Terr

Em ser
retornou ao de
terras devoluta
encontram no

De moc
Nos primórdi
pertencentes à
hereditárias e
sesmarias. A s
de título, ausé
entre terras de

a Lei nº 601 –
domínio públ
No Império a:
art. 64, transf
âmbitos territ
fortificações, (

São Paulo, tra
O Dec-
º e alíneas. A
terras devolut
militares, das
no art. 26, IV,
as da União. I
ao patrimonial
(art. 110, §1º).

As terr
vidas a respei
e arrecadadas
dotadas de inc
A dúvida apa
como já se ol
pois vigora, p

especificado no art. 11, IV: aquele de difícil reversão, ante o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias avaliadas.

(v) Na Reurb de interesse social – Reurb-S – relativa à população de baixa renda predominantemente, envolvendo imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a conceder título de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado mediante a legitimação fundiária (art. 23, §4º).

12.11 Notas a respeito de alguns bens públicos

12.11.1 Terras devolutas

Em sentido literal, terra devoluta significa terra devolvida, ou seja, terra que retornou ao domínio público por estar sem dono. Em sentido jurídico, sem especificação, *terras devolutas* são aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público nem se encontram no domínio particular por qualquer título legítimo.

De modo sucinto, pode-se traçar a linha histórica das terras devolutas no Brasil. Nos primórdios de sua existência, o território do Brasil é formado por terras públicas, pertencentes à metrópole portuguesa. Para fins de colonização, formaram-se as capitânias hereditárias e nelas houve distribuição de glebas a particulares, que foram denominadas *sesmarias*. A situação de tais terras tornou-se confusa por vários fatores: posse fática, falta de título, ausência de confirmação com medição, não cultivo, abandono, não distinção entre terras do domínio da metrópole e terras cedidas a particulares. Em 1850 foi editada a Lei nº 601 – Lei de Terras –, com o fim de disciplinar a matéria e fazer retornar ao domínio público terras cedidas e não cultivadas, surgindo a noção de terra devoluta. No Império as terras devolutas pertenciam à Nação brasileira. A Constituição de 1891, art. 64, transferiu aos Estados-membros as terras devolutas situadas nos respectivos âmbitos territoriais, reservando à União aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares. Por sua vez, muitos Estados-membros, como o de São Paulo, transferiram aos Municípios parcela de suas terras devolutas.

O Dec.-Lei nº 9.760/1946 arrolou as terras devolutas da União nos arts. 1º, e e f, e g e alíneas. A Constituição Federal de 1988, no art. 20, II, inclui nos bens da União 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; no art. 26, IV, inclui nos bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União. De seu lado, a Lei Orgânica do Município de São Paulo diz pertencerem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro de seus limites (art. 110, §1º).

As terras devolutas figuram entre os bens públicos dominicais. Algumas dúvidas a respeito podem suscitar as terras devolutas apuradas em ações discriminatórias e arrecadadas pelo Poder Público, necessárias à proteção de ecossistemas, pois são dotadas de indisponibilidade, conforme determina a Constituição Federal, art. 225, §5º. A dúvida aparece sobretudo quando se associam bens dominicais a bens disponíveis: como já se observou no início do capítulo, essa associação apresenta-se descabida, pois vigora, para todos os bens públicos, a regra da indisponibilidade. Por outro lado,

mais facilidade de alienação não significa disponibilidade; além do mais, nem todos os bens dominicais estão desligados de fins públicos, do que oferecem exemplo as terras devolutas indispensáveis à defesa de fronteiras. No tocante às terras devolutas necessárias à proteção de ecossistemas, são dominicais, atendem ao fim de preservação ambiental, não se destinando ao uso direto da população, nem ao uso ligado a serviços da Administração.

Para separar as terras devolutas das terras privadas e reconhecer a legitimidade da posse de particulares, se atendidas certas condições, o ordenamento instituiu o *processo discriminatório*, atualmente disciplinado na Lei nº 6.383/1976. O processo discriminatório desdobra-se em processo administrativo e processo judicial, ambos objeto dessa lei. No processo administrativo todos os interessados, localizados em certa área, são convocados a apresentarem seus documentos e outros elementos, para comprovação de domínio. Verificados os documentos e realizadas as provas, se suficientes para a comprovação do domínio, este é reconhecido aos particulares respectivos; nos casos duvidosos, é interposta ação judicial. Em seguida, realiza-se a demarcação, separando-se as terras devolutas das particulares, assim reconhecidas administrativamente, as duvidosas, as que possam ser objeto de legitimação de posse. Ao fim, será providenciado o registro das terras devolutas discriminadas. O processo judicial, de rito sumário, será intentado nos seguintes casos: I – quando o processo administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia; II – contra aqueles que não atenderem à convocação; III – quando houver atentado, isto é, quando, após iniciado o processo discriminatório, se alterarem divisas, houver derrubada de cobertura vegetal, construção de cercas e transferências de benfeitorias, sem assentimento da União. Cabe ao juiz, na sentença, decidir quanto aos títulos legítimos dos interessados, para daí se circunscreverem as terras devolutas.

12.11.2 Terrenos de marinha

Conforme o art. 20, VII, da CF, os terrenos de marinha e seus acrescidos pertencem à União. O art. 2º do Dec.-Lei nº 9.760/46 assim caracteriza os terrenos de marinha: em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831 (como estava a linha na época da execução do §4º do art. 15 de lei datada de 15.11.1831): a) os terrenos situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os terrenos que contornam as ilhas situadas em zona de influência das marés. A utilização privativa, por particulares, dos terrenos de marinha se efetua mediante *enfiteuse* ou *aforamento*, como ocorre com casas ou prédios de apartamentos na orla marítima, dentro do limite acima. O art. 49, §3º, do ADCT determina que a *enfiteuse* continuará sendo aplicada nos terrenos de marinha e seus acrescidos situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima; e o §2º do art. 2.038 do Código Civil diz que esta se regula por lei especial, que é o Dec.-Lei nº 9.760/46, com alterações posteriores.

Os *terrenos acrescidos de marinha*, segundo o art. 3º do Dec.-Lei nº 9.760/1946, são os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Nos termos da Súmula nº 496, do STJ, “os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”.

12.11.3 Ter

Por for
e quaisquer c
um Estado, c
estrangeiro o
Pertencem à
em territórios
nacional (art.
terrenos marg
exemplo, a C
banhados pel
15 metros me
das enchente

De aco
domínio públi
zação”. No en

Se não
entre os bens

12.11.4 Terri

Entre c
indígenas (art
tem um capít
dessas terras
direitos origi
demarcá-las,
caracteriza as
caráter perma
à preservaçã
sua reproduç
destinam-se à
riquezas do s
direitos sobre

Depend
tadas, o aprov
quisa e a lavra
participação r

Confor
dade para ing
em todos os a

Embora
efetuada pela l
e concretizaçã
administrati

12.11.3 Terrenos marginais ou reservados

Por força da Constituição Federal, art. 20, III, pertencem à União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, ou sirvam de limite com outros países, ou que se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. Pertencem à União, de modo mais específico, *os terrenos marginais* de rios navegáveis em territórios federais e os terrenos marginais de rios na faixa da fronteira do território nacional (art. 1º, *b e c*, do Dec.-Lei nº 9.760/1946). Pertencem aos Estados os demais terrenos marginais, de regra, relativos aos rios e lagos do seu domínio, como prevê, por exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo, art. 8º. São terrenos marginais os que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 25 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias (art. 4º do Dec.-Lei nº 9.760/1946).

De acordo com a Súmula nº 479 do STF, “as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”. No entanto, descabe ao expropriante fixar o ponto médio das enchentes ordinárias.

Se não estiverem destinados ao uso comum, os terrenos marginais incluem-se entre os bens dominicais.

12.11.4 Terras indígenas

Entre os bens da União incluem-se as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas (art. 20, XI, da CF). No título dedicado à ordem social, a Constituição Federal tem um capítulo denominado “Dos índios”, com dispositivos que explicitam a questão dessas terras (arts. 231 e parágrafos e art. 232). O art. 231 reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar os direitos dos índios. O §1º do art. 231 assim caracteriza as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios: as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Essas terras destinam-se à posse permanente dos indígenas, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes; são inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas apresentam-se imprescritíveis (§§2º e 4º).

Depende de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, o aproveitamento de recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais dessas terras, ficando assegurada às comunidades participação nos resultados da lavra, na forma da lei (§3º).

Conforme o art. 232, os indígenas, suas comunidades e organizações têm legitimidade para ingressar em juízo em defesa de seus direitos, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Embora o art. 67 do ADCT preveja a demarcação das terras indígenas, a ser efetuada pela União, os direitos assegurados no art. 231 e parágrafos não têm seu exercício e concretização dela dependentes. O Dec. nº 1.775, de 8.1.1996, dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas.

12.11.5 Ilhas

Pertencem à União as ilhas fluviais e lacustres situadas nas zonas de fronteira com outros países, as ilhas dos rios que cortam mais de um Estado ou lhes servem de divisa; e, também, as ilhas marítimas, oceânicas (distantes da costa) ou costeiras (próximas à costa), segundo a Constituição Federal, art. 20, IV. Após a EC nº 46/2005, não se incluem nesta hipótese as ilhas que contenham sede de Município (exceto as áreas afetadas ao serviço público e a unidade federal ambiental, bem como as hipóteses do art. 26, II). Pertencem aos Estados as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Município ou terceiros (art. 26, II, da CF).

A Lei nº 7.661, de 16.5.1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e fixou prioridade na conservação e manutenção de ilhas costeiras e oceânicas e sistemas fluviais e lagunares, entre outros bens.

Se não estiveram afetadas ao uso comum ou uso especial, as ilhas figuram entre os bens dominicais. Podem ser objeto de concessão, permissão ou autorização de uso.

12.12 Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do. *A utilização do domínio público por particulares*. Lisboa: Coimbra Editora, 1965.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado do domínio público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LIRA, Ricardo Pereira. A concessão de direito real de uso. *RDA*, v. 163, p. 16-57, jan./mar. 1986.
- MARIENHOFF, Miguel S. *Dominio público*. Buenos Aires: Valerio Abeledo, 1955.
- MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *Bens públicos – Função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit administratif des biens*. 9. ed. Paris: LGDJ – Lextenso, 2016.
- MORILLO-VELARDE PEREZ, José Ignacio. *Dominio público*. Madri: Trivium, 1992.
- OCTÁVIO, Rodrigo. *Do domínio da União e dos Estados*. São Paulo: Saraiva, 1924.
- TÁCITO, Caio. A concessão de direito real de uso. *RDA*, v. 150, p. 209-216, out./dez. 1982.

13.1 Int

As
cionaliza
vínculo c
aos servi
Ot
o clientel
trativa pa
práticas li
políticos.
efetivas d
de treinar
Nu
nistrativo,
suscitadas
do tema s
Executivo.

13.2 Legi

As l
Federal. A
nºs 19, de 4
17.2005. N
Gerais, arts
sobre servi
dos Estados
Por f
Administra