

Floriano de Azevedo Marques Neto

Prefácio

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Apresentação

Odete Medauar

Bens públicos: função social  
e exploração econômica  
O regime jurídico das utilidades públicas

Belo Horizonte



2009

Copyright © 2009 by Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

## Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
André Ramos Tavares	Gustavo Justino de Oliveira
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	José Nilo de Castro
Carlos Pinto Coelho Motta	Juarez Freitas
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcia Valle Figueiredo
Clovis Beznos	Luciano Ferraz
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Flávio Henrique Unes Pereira	



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Revisão: Cida Ribeiro

Ficha catalográfica: Paloma Fernandes Figueiredo - CRB 2932 - 6ª Região

Indexação: Maria Clarice Lima Batista - CRB 1326 - 6ª Região

Capa e projeto gráfico: Walter Santos

Formatação: Derval Braga

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andar – Funcionários - CEP 30130-007  
Belo Horizonte - Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

862730

M347b Marques Neto, Floriano de Azevedo

Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas / Floriano de Azevedo Marques Neto; prefácio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro; apresentação de Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

478 p.  
ISBN 978-85-7700-256-6

1. Direito Administrativo. 2. Bens públicos. I. Título. II. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. III. Medauar, Odete.

CDD: 341.3  
CDU: 35

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 478p. ISBN 978-85-7700-256-6

# Sumário

## **Prefácio**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro .....	17
--------------------------------------	----

## **Apresentação**

Odete Medauar .....	21
---------------------	----

## **Introdução**

.....	23
-------	----

### *Capítulo 1*

Bens públicos e patrimônio estatal.....	35
1.1 A idéia de “bem público” como um desafio.....	36
1.2 Coisas, bens e patrimônio .....	40
1.2.1 Conceitos jurídicos.....	40
1.2.2 Concepções econômicas .....	44
1.2.3 Nossa concepção de bem e coisa .....	49
1.2.4 Patrimônio privado e patrimônio público .....	53
1.2.5 Noção de patrimônio público no Direito brasileiro .....	55
1.3 Os primórdios históricos da noção de bens e patrimônio público.....	60
1.4 O surgimento do Estado moderno e a dissociação entre patrimônio do soberano e patrimônio estatal .....	66
1.4.1 As noções doutrinárias sobre a propriedade pública.....	72
1.5 A noção de patrimônio estatal e a dicotomia patrimônio público/patrimônio privado ..	78
1.5.1 O domínio eminente .....	79
1.5.2 O domínio nacional.....	83
1.5.3 O domínio estatal no Direito brasileiro .....	83
1.6 Notas sobre a constituição do domínio estatal no Brasil .....	87
1.7 Releitura das noções tradicionais .....	93
1.8 Síntese conclusiva do capítulo: a realidade do patrimônio estatal .....	98

### *Capítulo 2*

Delimitação e classificação dos bens públicos no Direito brasileiro.....	101
2.1 Diferentes critérios para delimitação dos bens públicos.....	102
2.1.1 O critério civilista – Subjetivo.....	104
2.1.1.1 O bem pela natureza do seu titular.....	104
2.1.1.2 Crítica à concepção subjetivista .....	110
2.1.2 O critério funcionalista – Objetivo.....	117
2.1.2.1 Bens públicos pela sua função.....	117
2.1.2.2 O instituto da afetação.....	121
2.1.2.3 A crítica à concepção funcionalista .....	127
2.2 As diferentes formas de classificar os bens públicos.....	128
2.2.1 Bens pelo critério subjetivo.....	129
2.2.1.1 Bens públicos em sentido próprio.....	131
2.2.1.1.1 Bens da União.....	131
2.2.1.1.2 Bens dos Estados .....	148
2.2.1.1.3 Bens dos Municípios.....	151
2.2.1.1.4 Bens do Distrito Federal.....	152
2.2.1.1.5 Bens das autarquias .....	153

a)	Autarquias unifederativas .....	155
b)	Consórcios públicos (autarquias multifederativas).....	155
2.2.2	Bens pelo critério objetivo: a funcionalidade .....	157
2.2.2.1	Bens públicos em sentido impróprio.....	158
2.2.2.1.1	Bens detidos por entes administrativos de direito privado.....	160
a)	Bens das empresas estatais .....	160
b)	Bens das fundações .....	166
2.2.2.1.2	Bens detidos por entidades privadas .....	169
a)	Bens reversíveis de delegatárias privadas de serviços públicos .....	170
a.1)	Concessionárias de serviços públicos.....	181
a.2)	Permissionárias de serviços públicos.....	185
a.3)	Autorizatárias .....	186
a.4)	Os bens nas parcerias público-privadas .....	188
b)	Bens de executores de atividades de interesse geral .....	193
b.1)	Os bens das organizações sociais .....	193
b.2)	Os bens adquiridos pelas organizações da sociedade civil de interesse público .....	196
b.3)	Bens das concessionárias de exploração e produção de petróleo.....	199
2.2.3	Bens pelo uso afetado .....	200
2.2.3.1	Uso comum.....	201
2.2.3.1.1	Uso comum nos bens públicos do domínio natural.....	209
2.2.3.1.2	Uso comum nos bens públicos do domínio artificial.....	212
2.2.3.2	Uso especial.....	214
2.2.3.3	Bens dominicais.....	220
2.2.3.3.1	Bens dominicais com uso.....	222
2.2.3.3.2	Bens dominicais sem uso .....	224
2.2.3.3.3	Terras devolutas.....	224
2.2.4	Bens pelo critério substancial .....	225
2.2.4.1	Bens em si mesmos .....	225
2.2.4.1.1	Bens imóveis.....	226
2.2.4.1.2	Bens móveis.....	227
2.2.5	Bens em função de sua disponibilidade .....	230
2.3	Síntese conclusiva do capítulo .....	232

### Capítulo 3

Regime jurídico dos bens públicos .....	247
3.1 Um único regime ou graduações de regimes? .....	248
3.2 Regime jurídico geral dos bens públicos.....	249
3.2.1 Regime de aquisição.....	250
3.2.2 Regime de gestão.....	270
3.2.2.1 Os princípios constitucionais aplicados aos bens públicos .....	270
3.2.2.2 A afetação dos bens públicos.....	282
3.2.2.3 Atributos específicos dos bens públicos.....	289
3.2.2.3.1 A inalienabilidade .....	290
3.2.2.3.2 A noção de impenhorabilidade.....	294
3.2.2.3.3 A impossibilidade de oneração.....	298
3.2.2.3.4 A imprescritibilidade.....	302
3.2.3 A alienação dos bens públicos.....	304
3.3 A gestão do uso dos bens públicos.....	312
3.3.1 Panorâmica dos usos <i>ex parte populi</i> .....	314
3.3.2 O uso do bem público em função do título de legitimação .....	317
3.3.2.1 Uso incondicionado.....	317
3.3.2.2 Uso condicionado.....	319

3.3.2.3	Retributibilidade do uso .....	321
3.3.3	O uso do bem em relação à afetação.....	324
3.3.4	Uso em relação aos demais administrados .....	325
3.4	Instrumentos de conferência de uso.....	332
3.4.1	Instrumentos jurídicos para o uso privativo .....	335
3.4.1.1	Autorização .....	335
3.4.1.2	Permissão .....	339
3.4.1.3	A permissão imprópria para as OSs .....	346
3.4.1.4	Concessão administrativa de uso .....	347
3.4.1.5	Concessão do direito real de uso .....	357
3.4.1.6	Concessão especial para fins de moradia .....	360
3.4.1.7	Concessão florestal .....	363
3.4.1.8	Cessão .....	365
3.4.1.9	Inscrição de ocupação.....	369
3.4.1.10	Outros instrumentos .....	371
3.4.1.10.1	Comodato.....	373
3.4.1.10.2	Aforamento .....	373
3.4.1.10.3	Locação .....	374
3.4.1.10.4	Arrendamento .....	376
3.5	Síntese conclusiva do capítulo .....	378

#### *Capítulo 4*

As utilidades públicas e seu uso econômico.....	385
4.1 O regime jurídico para as utilidades públicas .....	387
4.2 Para uma segregação dos usos de bens públicos.....	400
4.3 Gradação do regime aplicável em função dos usos.....	413
4.4 Critérios para ordenação dos usos .....	418
4.5 O aproveitamento econômico das utilidades públicas .....	423
4.6 Contornos jurídicos do uso econômico das utilidades públicas.....	427
4.7 Delimitação de uso econômico: bem público e exploração das utilidades públicas ...	435
4.8 Síntese conclusiva do capítulo .....	440

<b>Epílogo</b> .....	447
----------------------	-----

<b>Referências</b> .....	451
--------------------------	-----

<b>Índice de assuntos</b> .....	471
---------------------------------	-----

<b>Índice de legislação</b> .....	477
-----------------------------------	-----