

TRATADO DE  
**DIREITO ADMINISTRATIVO**  
MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO  
COORDENAÇÃO

**DIREITO  
ADMINISTRATIVO  
DOS BENS E  
RESTRIÇÕES ESTATAIS  
À PROPRIEDADE**

THIAGO MARRARA  
LUCIANO FERRAZ

THOMSON REUTERS  
**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

**TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

Coordenação

THIAGO MARRARA

LUCIANO FERRAZ

Autores

**VOLUME 3****DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS  
E RESTRIÇÕES E SEALS À PROPRIEDADE**

© desta edição [2015]

**EDITORIA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.**

MARISA HARMS

*Diretora responsável*

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.** Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também as características gráficas da obra e a sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indemnizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: [sae@rt.com.br](mailto:sae@rt.com.br)Visite o nosso site: [www.rt.com.br](http://www.rt.com.br)

Impresso no Brasil [10 – 2014]

Profissional

Fechamento desta Edição [20.10.2014]



ISBN 978-85-203-5593-0

ISBN Coleção 978-85-203-5550-3



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>SOBRE A COORDENADORA - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO.....</b>	<b>9</b>
<b>SOBRE OS AUTORES - THIAGO MARRARA E LUCIANO FERRAZ .....</b>	<b>11</b>
<b>ESTRUTURA DA COLEÇÃO .....</b>	<b>13</b>

## PARTE I DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS

<b>CAPÍTULO 1 - BENS ESTATAIS E BENS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS, HISTÓRICO E CONCEITOS - THIAGO MARRARA.....</b>	<b>25</b>
1. Introdução .....	25
2. O direito administrativo dos bens .....	26
2.1 A disciplina jurídico-administrativa dos bens .....	26
2.2 A problemática do direito administrativo dos bens estatais.....	27
2.3 A relevância de uma teoria geral .....	28
3. Fundamentos conceituais e terminológicos .....	30
3.1 Considerações gerais .....	30
3.2 Objetos, bens e coisas .....	30
3.3 Bens e coletividades .....	33
3.4 Bens estatais e bens estatais privados.....	34
3.5 Bens estatais públicos .....	36
3.6 Propriedade estatal .....	38
3.7 Patrimônios nacional, estatal e público .....	41
3.8 Território e domínio eminente.....	43
3.9 Domínio público: renovação conceitual .....	45
4. Os bens em perspectiva histórica.....	48
4.1 As contribuições do direito romano .....	48
4.2 A fragmentação feudal .....	50
4.3 A formação do Estado moderno.....	52
5. Bens estatais no direito estrangeiro .....	55

## 16 DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS E RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

5.1	O direito alemão .....	55
5.2	O direito francês .....	58
5.3	O direito italiano.....	61
5.4	O direito português .....	64
6.	Panorama do direito brasileiro .....	69
6.1	Evolução histórica: breves notas .....	69
6.2	A Constituição Federal e os bens públicos.....	71
6.3	Os Códigos Civis e os bens estatais .....	75
7.	Bens estatais e bens públicos .....	77
7.1	Bens estatais: o Código Civil e as confusões terminológicas .....	77
7.2	Bens públicos: o critério subjetivo do direito positivo .....	79
7.3	Bens públicos: a multiplicidade doutrinária de critérios.....	79
7.4	O critério da utilidade pública.....	80
7.5	O critério do regime jurídico .....	82
8.	Bens de uso comum, de uso especial e dominicais .....	84
8.1	Indagações sobre a tipologia tríplice do Código Civil .....	84
8.2	Bens públicos de uso comum do povo .....	85
8.3	Bens públicos de uso especial .....	89
8.4	Bens públicos dominicais.....	92
8.5	Critérios explicativos da tripartição civilista .....	95
8.6	Bens públicos híbridos?.....	98
9.	Bibliografia .....	100

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

1.	Introdução.....	103
2.	Os bens conforme o nível político.....	104
2.1	A repartição constitucional dos bens.....	104
2.2	Bens reservados à União .....	106
2.2.1	Terras devolutas federais .....	106
2.2.2	Águas e terrenos marginais .....	109
2.2.3	Praias fluviais e marítimas.....	110
2.2.4	Ilhas fluviais, lacustres, costeiras e oceânicas.....	110
2.2.5	Terrenos de marinha e seus acréscidos .....	112
2.2.6	Mar territorial e recursos naturais marítimos.....	113
2.2.7	Potenciais de energia hidráulica e recursos minerais.....	114
2.2.8	Cavidades naturais e sítios arqueológicos ou pré-históricos.....	115
2.2.9	Terras indígenas .....	117
2.3	Bens reservados dos Estados .....	118
2.3.1	Águas estaduais .....	118
2.3.2	Ilhas e áreas de ilhas .....	119
2.3.3	Terras devolutas.....	120
2.4	Bens reservados aos Municípios? .....	121
3.	Os bens da Administração Indireta.....	122
3.1	Entidades públicas da Administração Indireta.....	122

3.2 Entidades públicas com estrutura privada? .....	125
3.3 Entidades privadas da Administração Indireta .....	128
4. Os bens de particulares em função administrativa.....	132
4.1 As parcerias entre Administração e particulares .....	132
4.2 Concessionárias, permissionárias e autorizatórias .....	133
4.3 Serviços sociais, terceiro setor e pessoas fomentadas pelo Estado .....	135
5. Regimes jurídicos: considerações iniciais .....	138
5.1 Resgatando a problemática dos bens estatais .....	138
5.2 O direito administrativo dos bens .....	140
5.3 Regime jurídico: tipos, conteúdo e dificuldades .....	141
5.4 A funcionalização da expressão “domínio público” .....	144
6. Escala de regimes jurídicos (ou de dominialidade).....	146
6.1 A necessidade e os problemas de uma proposta teórica .....	146
6.2 Domínio público estatal.....	149
6.3 Domínio público impróprio .....	153
6.4 Domínio público não afetado.....	156
6.5 Domínio privado estatal .....	158
6.6 Domínio privado não estatal .....	159
6.7 Seis elementos de distinção dos regimes jurídicos.....	160
7. Alienabilidade .....	162
7.1 Bens do domínio público estatal .....	162
7.2 Bens do domínio impróprio .....	165
7.3 Bens dominicais .....	167
7.4 Bens estatais privados .....	167
8. Sujeição à usucapião (prescritibilidade) .....	168
8.1 Histórico da legislação brasileira .....	168
8.2 Bens do domínio público estatal .....	170
8.3 Bens do domínio impróprio .....	170
8.4 Bens dominicais .....	171
8.5 Bens estatais privados .....	171
9. Oneração por garantias e penhorabilidade .....	172
9.1 Considerações gerais .....	172
9.2 Bens do domínio público estatal .....	173
9.3 Bens do domínio impróprio .....	176
9.4 Bens dominicais .....	177
9.5 Bens estatais privados .....	177
10. Bibliografia .....	178
<b>CAPÍTULO 3 – BENS ESTATAIS: AQUISIÇÃO, USOS, ALIENAÇÃO E TUTELA – THIAGO MARRARA .....</b>	<b>181</b>
1. Introdução .....	182
2. Aquisição de bens pelo direito internacional público .....	182
2.1 Sobre a aquisição da propriedade estatal .....	182
2.2 Aquisição derivada ou originária .....	183
2.3 Ocupação e anexação .....	184

## 18 3º DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS E RESTRIÇÕES ESTATAIS À PROPRIEDADE

2.4	Usucapião e acessão natural .....	184
2.5	Cessão voluntária e adjudicação compulsória .....	185
3.	Aquisição de bens pelo direito administrativo.....	186
3.1	Considerações gerais .....	186
3.2	Desapropriações.....	186
3.3	Transferência ou “doação” compulsória.....	189
3.4	Herança vacante.....	191
3.5	Reversão de bens .....	192
3.6	Perdimento de bens .....	193
3.7	Consórcio imobiliário .....	194
4.	Aquisição de bens pelo direito privado .....	195
4.1	Formas de acessão.....	195
4.2	Compra e venda/preempção .....	196
4.3	Doações puras e condicionadas.....	199
4.4	Troca/dação em pagamento/adjudicação.....	201
4.5	Usucapião.....	203
4.6	Sucessão testamentária.....	204
5.	Afetação de bens estatais e teoria dos usos .....	204
5.1	Aspectos conceituais: afetação, desafetação e reafetação .....	204
5.2	Afetação expressa, tácita e fática .....	206
5.3	Afetação múltipla e usos secundários .....	209
6.	Usos dos bens estatais .....	210
6.1	Função social e uso múltiplo .....	210
6.2	Sustentabilidade: limite ao uso múltiplo.....	212
6.3	Classificação de usos.....	213
7.	Usos em espécie: classificação consagrada .....	214
7.1	Uso comum .....	214
7.2	Uso comum ordinário e uso comum extraordinário.....	216
7.3	Uso privativo .....	216
7.4	Uso normal, uso anormal e uso proibido .....	217
8.	Usos em espécie: novas propostas .....	219
8.1	Uso livre e uso geral.....	220
8.2	Uso específico administrativo e uso específico utilitário .....	220
8.3	Uso econômico de interesse geral e de interesse particular .....	221
8.4	Uso exclusivo de caráter não econômico .....	222
9.	Conflitos de uso e regras de superação .....	222
9.1	Classificação dos usos e dos conflitos de uso.....	222
9.2	Situações conflituosas e soluções: primeira proposta teórica .....	224
9.3	Uso normal x uso anormal.....	225
9.4	Uso comum x uso privativo .....	226
9.5	Uso normal x uso normal.....	226
9.6	Uso atual x uso futuro .....	228
9.7	Situações conflituosas e soluções: segunda proposta teórica .....	229

9.8 Garantia da isonomia e licitação de usos .....	232
<b>10. Outorgas administrativas de uso .....</b>	<b>234</b>
10.1 Classificações do instrumento de outorga .....	234
10.2 Autorização e permissão de uso.....	235
10.3 Concessão de uso e instrumentos próximos.....	237
10.4 Deficiências da tipologia e reclassificação .....	239
10.5 Outorgas unilaterais: discricionárias e vinculadas .....	242
10.6 Outorgas contratuais gerais e especiais.....	246
<b>11. Alienação de bens estatais .....</b>	<b>248</b>
11.1 Alienabilidade por meios públicos e privados: limites .....	248
11.2 Institutos administrativos de alienação: panorama .....	249
11.3 Alienação: requisitos gerais obrigatórios .....	254
11.4 Requisito eventual: licitação.....	257
11.5 Hipóteses de contratação direta.....	259
11.6 Requisito eventual: aprovação do legislativo.....	263
11.7 Requisito eventual: vedação de comprador .....	266
<b>12. Tutela dos bens estatais .....</b>	<b>268</b>
12.1 Panorama das formas de tutela.....	268
12.2 Tutela administrativa: imediata, disciplinar, regulatória e contratual .....	268
12.3 Tutela na esfera de repressão da improbidade .....	271
12.4 Tutela por ações especiais (ACP, AP, MS) .....	273
12.5 Tutela por ações possessórias .....	275
12.6 Tutela criminal dos bens.....	277
<b>13. Bibliografia .....</b>	<b>279</b>

## **PARTE II** **RESTRICOES ESTATAIS À PROPRIEDADE**

<b>CAPÍTULO 1 - PROPRIEDADE: CONCEITO E EVOLUÇÃO - LUCIANO FERRAZ....</b>	<b>285</b>
1. Função social da propriedade .....	289
2. Função social da propriedade nas Constituições brasileiras.....	299
3. Função social da propriedade e poder de polícia .....	304
4. Função social e atributos do direito de propriedade.....	308
5. Bibliografia .....	311
<b>CAPÍTULO 2 - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - LUCIANO FERRAZ .....</b>	<b>313</b>
1. Conceito e fundamentos.....	313
2. Indenização.....	314
3. Institutos afins.....	315
4. Competência e forma de instituição .....	317
5. Limitações administrativas em espécie .....	318
5.1 Estatuto da Cidade .....	318
5.2 Código Florestal.....	320
5.3 Áreas <i>non aedificandi</i> .....	323

**20 § DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BIENS E RESTRIÇÕES ESTATAIS A PROPRIEDADE**

6.	Prescrição .....	325
7.	Jurisprudência selecionada sobre limitação administrativa.....	326
8.	Bibliografia .....	335
<b>CAPÍTULO 3 - OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA - LUCIANO FERRAZ .....</b>		337
1.	Conceito e fundamentos.....	337
2.	Competência para a instituição.....	339
3.	Ocupação temporária em espécie.....	340
3.1	Ocupação temporária de terrenos vizinhos a obras públicas (art. 36 do Dec.-lei 3.365/1941) .....	340
3.2	Ocupação temporária para a escavação e pesquisas arqueológicas ou pré-históricas (art. 13 da Lei 3.924/1961).....	343
3.3	Ocupação de bens imóveis em época de eleições (art. 135, § 2.º, do Código Eleitoral).....	344
3.4	Ocupação temporária nos contratos administrativos (art. 58, V, da Lei 8.666/1993 e art. 35 da Lei 8.987/1995).....	345
3.5	Ocupação temporária para pesquisa e lavra de minérios nucleares - Dec.-lei 1.865/1981 .....	348
3.6	Ocupação provisória de imóveis para pesquisa e lavra de petróleo - Dec.-lei 1.864/1981.....	350
4.	Jurisprudência selecionada sobre ocupação temporária.....	351
5.	Bibliografia .....	354
<b>CAPÍTULO 4 - REQUISIÇÃO - LUCIANO FERRAZ .....</b>		355
1.	Conceito e fundamentos.....	355
2.	Competência e forma de instituição .....	357
3.	Requisição e dever de indenizar.....	360
4.	Institutos afins.....	361
5.	Requisição administrativa em espécie.....	362
5.1	Lei Delegada 4/1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo .....	362
5.2	Dec.-lei 2/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências .....	363
5.3	Art. 25 da Lei 6.439/1977 .....	363
5.4	Art. 15 da Lei 8.080/1990 - Sistema Único de Saúde .....	363
5.5	Lei 7.565/1986 - Código de Aeronáutica (arts. 53 e 54) .....	364
5.6	Dec.-lei 4.812/1942, que dispõe sobre a requisição de bens móveis e imóveis necessários às Forças Armadas e à defesa passiva da população ...	364
6.	Jurisprudência selecionada sobre requisição .....	365
7.	Bibliografia .....	370
<b>CAPÍTULO 5 - SERVIDÃO ADMINISTRATIVA - LUCIANO FERRAZ.....</b>		371
1.	Conceito e fundamentos .....	371
2.	Servidões civis e servidões administrativas.....	375
3.	Servidões administrativas e dever de indenizar .....	378

4. Institutos afins .....	379
5. Competência e forma de instituição .....	380
5.1 Procedimento administrativo das servidões (art. 40 do Dec.-Lei 3.365/1941) .....	380
6. Servidões administrativas em espécie .....	384
6.1 Servidão sobre terrenos marginais .....	384
6.2 Servidão em favor das fontes de água mineral, termal ou gasosa e dos recursos hídricos .....	385
6.3 Servidão sobre prédios vizinhos de obras ou imóvel pertencente ao patrimônio histórico e artístico nacional .....	386
6.4 Servidões em torno de aeródromos e helipontos .....	388
6.5 Servidões Militares no entorno das fortificações .....	389
6.6 Servidão de Aqueduto .....	390
6.7 Servidão de energia elétrica .....	392
7. Jurisprudência selecionada sobre servidão administrativa .....	394
8. Bibliografia .....	399
<b>CAPÍTULO 6 - TOMBAMENTO - LUCIANO FERRAZ .....</b>	<b>401</b>
1. Tutela do patrimônio cultural no sistema jurídico-constitucional brasileiro .....	401
2. Conceito e fundamentos .....	403
3. Competência e formas de instituição .....	405
4. Bens passíveis de tombamento .....	407
5. Tombamento em espécie .....	408
6. Efeitos do tombamento .....	409
7. Tombamento e dever de indenizar .....	410
8. Tombamento e registro .....	412
9. Jurisprudência selecionada sobre tombamento .....	413
10. Bibliografia .....	418
<b>CAPÍTULO 7 - DESAPROPRIAÇÃO - LUCIANO FERRAZ .....</b>	<b>421</b>
1. Conceito e fundamentos .....	423
2. Indenização: prévia, justa e em dinheiro .....	428
2.1 Indenização prévia .....	429
2.2 Indenização justa .....	431
2.2.1 Valor do bem expropriado .....	431
2.2.2 Lucros cessantes .....	432
2.2.3 Juros compensatórios .....	433
2.2.4 Juros moratórios .....	434
2.2.5 Cumulação de juros compensatórios e juros moratórios .....	434
2.2.6 Correção monetária .....	435
2.2.7 Honorários advocatícios .....	436
2.2.8 Outros valores integrantes da indenização .....	436
2.3 Indenização em dinheiro .....	436

**22 § DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS E RESTRIÇÕES ESTATAIS A PROPRIEDADE**

3.	Competência e formas de instituição .....	437
4.	Bens passíveis de desapropriação.....	440
4.1	Desapropriação do espaço aéreo e subsolo .....	440
4.2	Desapropriação da posse.....	441
4.3	Bens insuscetíveis de desapropriação .....	442
4.4	Desapropriação de bens públicos e das entidades privadas da Administração indireta.....	442
4.5	Desapropriação de bens tombados .....	444
5.	Pressupostos: utilidade pública, necessidade pública e interesse social.....	444
6.	Fases do procedimento de desapropriação.....	445
7.	Controlabilidade do ato declaratório da desapropriação .....	454
8.	Desistência da desapropriação .....	456
9.	Ação de desapropriação.....	457
9.1	Juízo competente.....	458
9.2	Legitimidade ativa e passiva .....	459
9.3	Objeto .....	460
9.4	Petição inicial e despacho inicial .....	460
9.5	Resposta do réu .....	461
9.6	Imissão provisória na posse.....	462
9.6.1	Imissão provisória em imóveis em geral .....	462
9.6.2	Imissão provisória em imóveis residenciais habitados.....	465
10.	Desapropriação em espécie.....	465
10.1	Desapropriação ordinária por utilidade ou necessidade pública e interesse social.....	466
10.1.1	Desapropriação por zona.....	468
10.1.2	Desapropriação para fins de urbanização e reurbanização .....	470
10.1.3	Desapropriação para implantação de distrito industrial .....	471
10.1.4	Desapropriação para implantação de loteamento .....	472
10.2	Desapropriação-sanção de imóvel urbano descumpridor da função social da propriedade .....	473
10.3	Desapropriação sanção de imóvel rural descumpridor da função social da propriedade para fins de reforma agrária .....	476
10.3.1	Pequena e média propriedade rural .....	477
10.3.2	Propriedade produtiva .....	477
10.3.3	Procedimento judicial especial .....	479
10.4	Desapropriação confisco .....	483
10.4.1	Desapropriação indireta .....	486
11.	Tredestinação e retrocessão .....	489
12.	Jurisprudência selecionada sobre desapropriação.....	493
13.	Bibliografia .....	504
	<b>OUTRAS OBRAS DOS AUTORES .....</b>	<b>507</b>