

THIAGO MARRARA

VOLUME



20 QUINTA
25 EDIÇÃO

MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS , INTERVENÇÃO NA
PROPRIEDADE E BENS ESTATAIS

EDITORA
FOCO

Você está recebendo, **GRATUITAMENTE**, um fragmento da obra da **Editora Foco**, para dar início aos seus estudos e conhecer um pouco mais do nosso trabalho e o de nossos autores.

É bom frisar que tal parte não representa a totalidade da obra ou da disciplina. É apenas uma amostra!

A obra, em sua totalidade, poderá ser adquirida no site da **Editora Foco**:

www.editorafoco.com.br

Bons estudos!

Editora Foco



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

M358m Marrara, Thiago

Manual de Direito Administrativo: funções administrativas, intervenção na propriedade e bens estatais / Thiago Marrara. - 5. ed. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2025.

316 p. ; 17cm x 24cm. – (Manual de Direito Administrativo ; v.2)

Inclui bibliografia e índice.

ISBN: 978-65-6120-317-3

1. Direito. 2. Direito Administrativo. I. Título. II. Série.

2025-663

CDD 341.3 CDU 342.9

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Índices para Catálogo Sistemático:

1. Direito Administrativo 341.3

2. Direito Administrativo 342.9

THIAGO MARRARA

VOLUME



QUINTA
EDIÇÃO

MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS , INTERVENÇÃO NA
PROPRIEDADE E BENS ESTATAIS

2025 © Editora Foco
Autor: Thiago Marrara
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Coordenadora Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Georgia Renata Dias
Revisora Júnior: Adriana Souza Lima
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima e Aparecida Lima
Impressão miolo e capa: FORMA CERTA

DIREITOS AUTORAIS: É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

NOTAS DA EDITORA:

Atualizações e erratas: A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

Erratas: A Editora se compromete a disponibilizar no site www.editorafoco.com.br, na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para contato@editorafoco.com.br. O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

Impresso no Brasil (2.2025) – Data de Fechamento (2.2025)

2025
Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.
Rua Antonio Brunetti, 593 – Jd. Morada do Sol
CEP 13348-533 – Indaiatuba – SP
E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SOBRE O AUTOR

Professor de direito administrativo e urbanístico da USP (FDRP). Livre-docente pela USP (FD). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Advogado, consultor, parecerista e árbitro nas áreas de direito administrativo, regulatório e de infraestruturas. Editor da Revista Digital de Direito Administrativo. Entre outras obras, publicou: “Licitações e contratos administrativos”; “tratado de direito administrativo, v. 3: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade” (em coautoria com Luciano Ferraz, pela Revista dos Tribunais); “Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência”, “Planungsrechtliche Konflikte in Bundesstaaten” (Dr. Kovac, Hamburgo); “Processo Administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada” (em coautoria com Irene Nohara); “Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas”; “Direito Administrativo: transformações e tendências”; “Controles da Administração e judicialização de políticas públicas” e “Lei Anticorrupção comentada” (organizada em conjunto com Maria Sylvia Zanella Di Pietro). Encontre mais sobre o autor no LinkedIn, no Instagram e no youtube. Artigos e outras obras disponíveis em <https://usp-br.academia.edu/ThiagoMarraradeMatos>. Contato: marrara@usp.br



<https://www.youtube.com/channel/UCIBRr7PF8ISJbu3yp8ylhoA>

Esse livro é dedicado a todos os meus alunos e alunas, com os quais diariamente sou levado a repensar o direito administrativo brasileiro. Dedico, com igual alegria, aos meus professores de direito administrativo, com especial carinho à Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pelo estímulo e pelos ensinamentos de sempre.

Meus agradecimentos a Gabriella Saiki, Enzo Polizel e Gabrielly Verçosa, que leram os originais deste volume, auxiliaram em revisões e fizeram comentários para o aprimoramento do texto.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgRg – Agravo Regimental

ANA – Agência Nacional de Águas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANPD – Autoridade Nacional de Proteção de Dados

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANM – Agência Nacional de Mineração

AP – Ação Popular

BACEN – Banco Central

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CC – Código Civil

CCE – Cargos Comissionados Executivos

CDC – Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/1990

CDUSP – Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – Lei n. 13.460/2017

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CP – Código Penal

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP – Código de Processo Penal

CR – Constituição da República

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EC – Emenda Constitucional

ECid – Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001

EEE – Estatuto das Empresas Estatais – Lei n. 13.303/2016

EP – Empresa Pública

FCE – Funções Comissionadas Executivas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LACP – Lei da Ação Civil Pública – Lei n. 7.347/1985

LAI – Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/2011

LGD – Lei de Governo Digital – Lei n. 14.129/2021

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei n. 13.709/2018

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n. 4.657/1942

LLE – Lei de Liberdade Econômica – Lei n. 13.874/2019

LLic – Lei de Licitações – Lei n. 14.133/2021

LMS – Lei do Mandado de Segurança – Lei n. 12.016/2009

LOM – Lei Orgânica Municipal

LPA – Lei de Processo Administrativo Federal – Lei n. 9.784/1999

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000

MC – Medida Cautelar

MI – Mandado de Injunção

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPV – Medida Provisória
MS – Mandado de Segurança
OS – Organização Social
OSC – Organização da Sociedade Civil
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PL – Projeto de Lei
PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas
RAP – Revista de Administração Pública
RBDP – Revista Brasileira de Direito Público
RDA – Revista de Direito Administrativo (FGV)
RDDA – Revista Digital de Direito Administrativo (USP/FDRP)
RDPE – Revista de Direito Público da Economia
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial
RFDUSP – Revista da Faculdade de Direito da USP
RGPS – Regime Geral da Previdência Social
RIL – Revista de Informação Legislativa do Senado
RPPS – Regime Próprio da Previdência Social
RSP – Revista do Serviço Público
s.p. – sem número de página
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEM – Sociedade de Economia Mista
SENAC – Serviço Social de Aprendizagem Comercial
SENACON – Secretaria Nacional do Consumidor
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social de Transporte
ss – seguintes
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

TDA – Títulos da Dívida Agrária

TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

USP – Universidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO E INSTRUÇÕES DE ESTUDO

A função precípua de um manual consiste em oferecer aos leitores, de modo rápido, direito e claro, os fundamentos, os conceitos e um panorama da legislação e da jurisprudência de certa disciplina científica. Não é outra a finalidade desta obra, que apresenta o conteúdo essencial acerca dos tópicos nucleares do direito administrativo brasileiro contemporâneo. Como manual, não é seu foco aprofundar excessivamente os temas, esgotar todas as discussões, nem valorizar análises históricas ou de comparação do direito pátrio com o direito estrangeiro. Por sua função, objetiva principalmente traçar as estruturas do direito administrativo *brasileiro contemporâneo*. Isso abarca: seus conceitos fundamentais; suas fontes, princípios e a teoria da discricionariedade; a organização da Administração Pública e dos entes de colaboração; os agentes públicos; as funções administrativas (serviço público, intervenção econômica, regulação, polícia etc.); os atos, contratos e processos administrativos, inclusive as licitações; os bens estatais públicos e privados; o controle da Administração e a responsabilidade dos entes estatais, seus agentes e terceiros que com eles se relacionem.

Ao longo da exposição, apontam-se os aspectos primordiais das temáticas mencionadas e que conformam uma matéria jurídica bastante complexa. Nessa análise, levam-se em conta “leis *nacionais*” (válidas para todos os três entes políticos da Federação) e “leis *federais*” (relativas à Administração Pública da União). É verdade que também há direito administrativo próprio no âmbito de cada Estado e Município, mas não é possível nem oportuno sistematizá-lo em obra geral e introdutória, daí porque o direito administrativo brasileiro é geralmente exposto pela doutrina aos iniciantes com base na legislação editada pelo Congresso Nacional e na realidade da União. Ao leitor que se debruçar sobre casos estaduais e municipais, recomenda-se sempre o cuidado de observar a legislação própria, sobretudo por sua possibilidade de divergir do quanto estabelecido no direito federal ou nacional em alguns assuntos.

Ao expor os principais capítulos da matéria, seus conceitos fulcrais e leis de referência, este manual aponta questões polêmicas de cada tema acompanhadas de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, quando cabíveis. Para permitir o aprofundamento da matéria e de seus problemas mais complexos, em especial para fins de pesquisa científica, pareceu-me relevante indicar ao final de cada capítulo uma lista de obras doutrinárias nacionais sobre os temas nele tratados.

Diversos julgados e súmulas também constam diretamente do texto. Aos interessados em examinar com mais detalhes a jurisprudência sugiro a consulta às

páginas eletrônicas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais. Para obter informações atualizadas sobre a jurisprudência mais significativa, recomendo ainda a leitura dos informativos publicados por vários tribunais, principalmente os do STF e do STJ. A consideração dos informativos é essencial tanto para fins de preparação a concursos públicos, quanto para o acompanhamento das principais tendências de interpretação do direito positivo.

Igualmente imprescindível para o estudo do direito administrativo se mostra a jurisprudência construída por entidades e órgãos públicos diversos (não judiciários), cuja quantidade impede a enumeração exaustiva. No estudo da jurisprudência administrativa, convém consultar as páginas eletrônicas do governo. Dentre elas, merece destaque a da Rede de Informações Legislativa e Jurídica (www.lexml.gov.br). Outra fonte relevante de decisões para inúmeros temas da disciplina são os Tribunais de Contas, principalmente o da União, e as agências reguladoras.

Para imprimir mais eficiência e segurança aos estudos do direito administrativo apresentado neste manual, sugiro que os leitores se dediquem simultaneamente ao exame da legislação. No entanto, inexistente código geral de direito administrativo, como no direito civil, penal, processual civil etc., embora a disciplina conte com códigos setoriais (sobre mineração, águas, florestas etc.). Diante da legislação vastíssima e fragmentada, o manuseio de coletâneas de legislação organizadas revela-se bastante útil. Porém, como as leis são muitas e sofrem constantes alterações, o uso das coletâneas deve ser combinado com a consulta frequente às bases de dados oficiais de legislação, sobretudo às páginas eletrônicas do Senado e da Presidência da República.

SUMÁRIO

SOBRE O AUTOR	V
ABREVIATURAS E SIGLAS	IX
APRESENTAÇÃO E INSTRUÇÕES DE ESTUDO	XIII
11. SERVIÇOS PÚBLICOS	1
11.1 Definição e características gerais.....	1
11.2 Elementos subjetivo, material e formal.....	6
11.3 Classificação dos serviços públicos.....	8
11.4 Competência: serviços federais, estaduais e municipais.....	8
11.5 Serviços partilhados, funções públicas de interesse comum e unidades regionais.....	10
11.6 Fruição: serviços divisíveis e indivisíveis.....	11
11.7 Remuneração: serviços pagos e gratuitos.....	13
11.8 Serviços econômicos ou sociais: a inutilidade da classificação.....	16
11.9 Serviços públicos administrativos ou introversos.....	18
11.10 Execução: prestação direta, indireta ou associada	19
11.11 O serviço público adequado e seus princípios.....	21
11.12 Continuidade e interrupção de serviços públicos.....	22
11.13 Generalidade ou universalidade.....	25
11.14 Princípio da modicidade e tarifa básica	26
11.15 Discriminações no serviço público e tarifas diferenciadas.....	28
11.16 Mutabilidade e atualidade	30
11.17 Outros princípios relevantes	31
11.18 Usuários: Lei de Defesa e Código de Defesa do Consumidor	33
11.19 Defesa do Usuário: CDUSP, CDC e leis especiais.....	35
11.20 Defesa do Usuário: instrumentos obrigatórios.....	36
11.21 Serviço público digital (Lei do Governo Digital).....	38

11.22 Súmulas.....	40
11.23 Bibliografia para aprofundamento.....	42
12. POLÍCIA ADMINISTRATIVA	45
12.1 Sentidos material, normativo e organizacional.....	45
12.2 Definição de poder de polícia no direito positivo	47
12.3 Polícia administrativa e outras funções estatais.....	49
12.4 Polícias preventiva, fiscalizatória e repressiva.....	52
12.5 Atos de polícia.....	54
12.6 Acordos administrativos de polícia.....	56
12.7 Características e limites	58
12.8 Impactos da lei de liberdade econômica sobre a polícia administrativa	60
12.9 Delegação da polícia a particulares: aspectos legais e teóricos	63
12.10 Delegação da polícia: aspectos jurisprudenciais	68
12.11 Súmulas.....	71
12.12 Bibliografia para aprofundamento.....	71
13. INTERVENÇÃO ECONÔMICA	73
13.1 Objetivos da intervenção: falhas e políticas.....	73
13.2 Formas gerais de intervenção econômica estatal.....	77
13.3 Intervenção direta por participação	78
13.4 Intervenção direta por absorção.....	80
13.5 Atividade econômica do Estado vs. serviço público	81
13.6 Intervenção indireta por fomento	83
13.7 Intervenção indireta por direção	86
13.8 Regulação econômica e regulador.....	87
13.9 Regulação estatal.....	88
13.10 Agencificação e autonomia regulatória	89
13.11 Estratégias e técnicas de regulação.....	92
13.12 Regulação e Lei de Liberdade Econômica.....	95
13.13 Análise de impacto regulatório e avaliação de resultado regulatório.....	97
13.14 Defesa estatal da concorrência: o SBDC e o CADE.....	98
13.15 Controle de concentrações econômicas	103

13.16 Controle de condutas contra a ordem econômica	105
13.17 Acordos concorrenciais.....	109
13.18 Súmulas.....	112
13.19 Bibliografia para aprofundamento.....	113
14. RESTRIÇÕES À PROPRIEDADE	117
14.1 Propriedade: conceito e restrições	117
14.2 Princípios limitadores das restrições estatais.....	118
14.3 Fundamentos: interesses públicos e função social.....	119
14.4 Classificação das restrições à propriedade	121
14.5 Limitação administrativa.....	123
14.6 Limitação, indenização e desapropriação indireta	125
14.7 Ocupação	126
14.8 Espécies de ocupação	127
14.9 Requisição	129
14.10 Espécies de requisição.....	131
14.11 Servidão.....	133
14.12 Espécies de servidão.....	134
14.13 Tombamento	135
14.14 Classificação do tombamento e indenização.....	137
14.15 Efeitos e extinção do tombamento.....	139
14.16 Súmulas.....	142
14.17 Bibliografia para aprofundamento.....	142
15. DESAPROPRIAÇÃO	145
15.1 Definição e fundamentos	145
15.2 Panorama das modalidades.....	146
15.3 Competências para legislar e para executar	147
15.4 Desapropriação por utilidade e necessidade pública	148
15.5 Desapropriação por interesse social.....	150
15.6 Desapropriação sancionatória rural	152
15.7 Desapropriação sancionatória urbana	155
15.8 Desapropriação confiscatória	157

15.9	Desapropriação indireta, apossamento e restrições à propriedade	158
15.10	Desapropriação parcial e direito de extensão	161
15.11	Desapropriação de bens estatais públicos ou privados	162
15.12	Efeitos sobre terceiros	163
15.13	Fase declaratória	164
15.14	Fase executória	166
15.15	Processo judicial, imissão na posse e desistência.....	169
15.16	Indenização pela desapropriação	173
15.17	Destinação dos bens desapropriados.....	178
15.18	Tredestinação e retrocessão	180
15.19	Adestinação	183
15.20	Súmulas.....	184
15.21	Bibliografia para aprofundamento.....	186
16.	BENS ESTATAIS.....	189
16.1	Por um “direito administrativo dos bens”	189
16.2	Conceitos fundamentais.....	190
16.2.1	Território e domínio eminente	190
16.2.2	Objetos, bens e coisas.....	191
16.2.3	Coletividades	193
16.2.4	Propriedade estatal	194
16.2.5	Patrimônios nacional, estatal e público.....	197
16.2.6	Bens estatais	198
16.3	Bens no direito positivo brasileiro	200
16.4	Bens (estatais) públicos	203
16.5	Tripartição dos bens públicos	203
16.6	Bens públicos de uso comum do povo.....	204
16.7	Bens públicos de uso especial	207
16.8	Bens públicos dominicais.....	209
16.9	Bens em espécie: aspectos gerais.....	211
16.10	Bens da União	213
16.11	Bens dos Estados.....	220
16.12	Bens dos Municípios	222

16.13 Bens da Administração Indireta	223
16.14 Bens na delegação de funções administrativas e no fomento.....	226
16.15 Súmulas.....	228
16.16 Referências para aprofundamento.....	228
17. GESTÃO DE BENS.....	231
17.1 Gestão de bens como função administrativa.....	231
17.2 Escala de dominialidade: a pluralidade de regimes jurídicos	232
17.3 Impacto da escala na gestão de bens	236
17.4 Formas de aquisição de bens	238
17.5 Aquisição por reversão de bens.....	239
17.6 Aquisição por perdimento de bens	240
17.7 Aquisição por doação de entes públicos ou particulares	241
17.8 Afetação, desafetação e reafetação.....	243
17.9 Usos, função social e sustentabilidade	246
17.10 Classificação de usos.....	247
17.11 Conflitos de uso	250
17.12 Outorgas administrativas de uso.....	252
17.13 Proposta de reclassificação das outorgas.....	254
17.14 Concessão de uso, de direito real de uso e de obra pública.....	255
17.15 Denominação de bens e “naming right”	256
17.16 Oneração por garantias e penhorabilidade	258
17.17 Prescritibilidade	261
17.18 Alienabilidade	263
17.19 Instrumentos de alienação	266
17.20 Requisitos para a alienação	270
17.21 Autorização legislativa para alienação	272
17.22 Licitação para alienação de bens	274
17.23 Hipóteses de contratação direta	276
17.24 Proibições de alienar a certas pessoas	281
17.25 Tutela dos bens	283
17.26 Mecanismos de tutela administrativa contratual e extracontratual	283
17.27 Tutela na esfera de repressão da improbidade.....	285

17.28 Tutela por ações especiais	288
17.29 Tutela por ações possessórias	290
17.30 Tutela criminal dos bens	292
17.31 Súmulas.....	293
17.32 Bibliografia para aprofundamento.....	293

11

SERVIÇOS PÚBLICOS

11.1 DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

A influência do direito administrativo francês, principalmente de León Duguit e Gaston Jèze,¹ sobre o direito brasileiro percebe-se na centralidade que o conceito de serviço público ganhou no ordenamento e na doutrina a partir do segundo pós-guerra, em grande medida pela pena de Themístocles Brandão Cavalcanti, autor de um clássico tratado de direito administrativo.²

Desde então, os serviços públicos se tornaram um dos pilares centrais do direito público nacional. Isso se vislumbra em dois dispositivos constitucionais que tratam do tema em sentido geral. De um lado, o art. 175, *caput*, prescreve que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. O parágrafo único desse artigo exige que o Congresso edite lei para tratar, entre outras coisas, dos direitos dos usuários, da política tarifária, da obrigação de manter o serviço adequado, bem como do regime das concessionárias e permissionárias de serviços públicos. De outro lado, o serviço público ganha destaque no art. 37, § 3º, que exige lei para disciplinar “as formas de participação do usuário na administração direta ou indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (...)”.

Sobretudo em decorrência dos dois dispositivos referidos, o conceito de serviço público adquiriu inquestionável *status* constitucional no Brasil. Todavia, a Carta Magna não oferece uma definição abstrata e geral do conceito, nem aponta com toda a clareza seus limites, resumindo-se a enumerar alguns deles em dispositivos esparsos e a estabelecer regras básicas para certos setores. Ademais, a Constituição atribui de modo genérico determinadas atividades ao Estado, mas nem sequer as

1. Cf. Segundo Foulquier, enquanto Léon Duguit tratava o estado como uma “*fédération de services publics*” e os utilizava para justificar as prerrogativas do Estado diante dos particulares, Gaston Jèze considerava que o serviço público dependia daquilo que o Estado compreendia como de interesse geral. Cf. FUOLQUIER, Norbert. *Le service public*. In: GONOD, Pascale; MELLERAY, Fabrice; YOLKA, Philippe. *Traité de droit administratif*, tomo II. Paris: Dalloz, 2011, p. 51.

2. Para uma breve história do serviço público no Brasil, cf. KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Tratado de direito administrativo*, v. 4: funções administrativas do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 52.

12

POLÍCIA ADMINISTRATIVA

12.1 SENTIDOS MATERIAL, NORMATIVO E ORGANIZACIONAL

Diante de um Estado tão extenso, complexo e imiscuído nos mais diferentes espaços sociais e econômicos, a definição do poder de polícia talvez consista em uma das mais dificultosas tarefas do direito administrativo contemporâneo, como registrou Caio Tácito há algumas décadas.¹ Apesar disso, *grosso modo*, reconhece-se que o conceito de poder de polícia (ou polícia administrativa ou poder ordenador) aceita três definições a depender da perspectiva que se adote.

Num **sentido material**, a polícia configura função administrativa, uma atividade de restrição de liberdades e outros direitos fundamentais destinada a tutelar interesses públicos primários. No **sentido normativo**, designa o conjunto de normas criadas pelo legislador e pela Administração Pública para reger essas atividades restritivas. Já no **sentido organizacional** ou subjetivo, a polícia desponta como o corpo de entidades, órgãos e agentes públicos que executam referidas normas e desempenham a atividade de restrição das liberdades. A polícia administrativa em sentido material (como atividade) soma-se à polícia em sentido normativo (como regras e princípios de polícia) e em sentido organizacional (como sujeitos competentes para executá-las). Isso mostra que o conceito em questão é plurissignificativo.

No estudo das funções administrativas, o que importa é o sentido material da expressão poder de polícia. Também conhecida como atividade ordenadora da Administração Pública,² essa faceta material fica evidente na definição de Caio Tácito, para quem polícia é “o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais. Essa faculdade administrativa não violenta o princípio da legalidade, porque é da própria essência constitucional das garantias do indivíduo a supremacia dos interesses da coletividade. Não há direito público subjetivo absoluto no Estado moderno. Todos se submetem com maior ou menor intensidade à disciplina do interesse público, seja em sua formação ou em seu exercício”.³

1. TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. *RDA*, v. 27, 1952, p. 2.

2. Isso se verifica no direito alemão e, mais raramente, em algumas obras brasileiras, a exemplo de SUND-FELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993, em geral e, mais tarde, BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*, 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

3. TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. *RDA*, v. 27, 1952, p. 8.

13

INTERVENÇÃO ECONÔMICA

13.1 OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO: FALHAS E POLÍTICAS

O Estado intervém na economia quer para implementar políticas econômicas, quer para corrigir falhas de mercado.

No primeiro caso, intervir no mercado serve para estimular a consecução de objetivos de interesse público, como a distribuição de renda, o aumento dos empregos, a inovação, o aumento da igualdade entre as regiões e a industrialização. A intervenção se justifica pelo interesse em se desenvolver uma **política econômica**. O Estado atua no funcionamento do mercado para satisfazer anseios sociais e econômicos da comunidade política que ele representa, como o progresso, a estabilidade, a justiça e a liberdade.

No Brasil, esses anseios se extraem de inúmeros dispositivos constitucionais. O art. 3º, por exemplo, elenca como objetivos fundamentais do Estado brasileiro os de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos. Já o art. 170 aponta como princípios da ordem econômica a busca do pleno emprego, a defesa do ambiente, a defesa do consumidor entre outros. Em torno desses objetivos e princípios, há praticamente consenso. Difícil, porém, é encontrar concordância em relação aos mecanismos interventivos que o Estado utilizará na prática para atingi-los e concretizá-los.

No segundo caso, o Estado intervém em razão de falhas que impedem certos mercados de desempenhar suas funções naturais, esperadas à luz de um modelo ideal de competição. Isso ocorre, porque os pressupostos teóricos para que os agentes econômicos concorram de forma livre e com base em estratégias legítimas (preço, inovação e qualidade) muitas vezes inexistem. Assim, na prática, nem sempre as forças econômicas são capazes de se equilibrar sem o apoio de fatores externos, como a “mão do Estado”. O modelo ideal distancia-se do real, exatamente por conta de **falhas de mercado**¹ das mais diversas naturezas:

- **As falhas de mobilidade** dos fatores de produção e de consumo indicam a maior ou menor incapacidade de a oferta ou a demanda se moverem de ma-

1. Em mais detalhes, cf. NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 138 e seguintes.

14

RESTRIÇÕES À PROPRIEDADE

14.1 PROPRIEDADE: CONCEITO E RESTRIÇÕES

Muito simplificada, no sistema jurídico pátrio, a propriedade abrange o direito de usar, gozar, dispor da coisa, bem como o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.228 CC). Esses direitos apresentam três características ideais. São absolutos, exclusivos e perpétuos. Absolutos, pois valem até que o ordenamento lhes coloque um limite de conteúdo ou modo; exclusivos, pois reservados ao proprietário ou a alguém por ele autorizado; perpétuos, porque duram enquanto o objeto não desaparecer ou não for transferido para o patrimônio de outrem.

A propriedade idealmente considerada sofre necessárias restrições no cotidiano para viabilizar a convivência harmônica. Essas restrições variam de acordo com o sistema jurídico considerado e o momento histórico. Quanto mais a coletividade se preocupar com os interesses coletivos e difusos, maiores serão as restrições da propriedade individual. Diversamente, nos contextos em que a coletividade é menos valorizada, menores serão as restrições aos direitos do proprietário. Não por outra razão, hoje, pelo fato de a sociedade se preocupar crescentemente com os danos que os usos das propriedades geram a bens difusos e a terceiros, desponta uma tendência clara de se intensificar as restrições ao proprietário.

A multiplicação dessas restrições transbordou o direito administrativo e acabou por contribuir para a formação de novos ramos, como o direito urbanístico e o direito ambiental. Além disso, a referida preocupação social com a propriedade fez que as restrições se ampliassem, de modo que elas atualmente abrangem não somente deveres de abstenção e de tolerância do proprietário em relação a atuações estatais, mas também deveres positivos (“de fazer”), como o de edificar, o de parcelar ou o de restaurar.

Tudo isso mostra que o fundamento maior da propriedade e de suas restrições pelo Estado é a coletividade. Houvesse uma única pessoa na terra, não seria útil separar os objetos sob sua propriedade dos de outrem. Como todos os objetos poderiam ser utilizados livremente por esse sujeito isolado, ao menos potencialmente, a fixação da propriedade e de seus direitos tornar-se-ia completamente prescindível. É por isso que se diz que a propriedade resulta do fenômeno social, ou melhor, da necessidade de separação das esferas dos indivíduos que convivem em comunidade. O fundamento e a própria garantia da propriedade residem no povo.

15

DESAPROPRIAÇÃO

15.1 DEFINIÇÃO E FUNDAMENTOS

A mais radical de todas as formas de intervenção do Estado sobre o direito de propriedade é a desapropriação. Trata-se de transmissão compulsória de um bem ao patrimônio do Estado, como expropriante, ou de terceiros em condições previstas em lei, fundamentando-se ora na promoção de certo interesse público primário, ora na necessidade de se punir o proprietário pela violação da função social da propriedade.

Como a desapropriação ataca fatalmente o direito de propriedade (ancorado no art. 5º, XXIII, da CF), sua legalidade depende de um processo administrativo preparatório. Caso haja resistência do proprietário, a desapropriação desembocará em processo judicial, cabendo ao juiz fixar a indenização em sentença. Como alternativa ao Judiciário, a Lei n. 13.867/2019 previu a possibilidade da mediação ou da arbitragem. Isso revela que a desapropriação como meio de aquisição originária de propriedade dependerá sempre de processo administrativo e, ocasionalmente, de processo arbitral, mediação ou de processo judicial.

Da perspectiva do proprietário originário, a desapropriação ocasiona a **intervenção supressiva** do direito de propriedade. Ao decretá-la, o Estado afasta o caráter perpétuo da propriedade sobre um determinado bem, daí porque a desapropriação não configura mera restrição. Ela consiste em medida de extinção de direito que impacta o patrimônio de pessoas físicas, de pessoas jurídicas de direito privado ou de pessoas jurídicas de direito público.

A desapropriação não se limita a suprimir a propriedade particular não estatal. Também os componentes patrimoniais do próprio Estado a ela se sujeitam sob certas condições especiais. Além disso, o instituto abarca qualquer tipo de propriedade. Embora a desapropriação confiscatória, a sancionatória urbana e a sancionatória rural se limitem aos bens imóveis, as desapropriações ordinárias incidem sobre bens imóveis ou móveis, materiais ou imateriais. Como explica Letícia Queiroz de Andrade, apesar de bens imóveis serem o objeto mais frequente, qualquer tipo de bem é passível de desapropriação, incluindo ações, quotas de capital, direitos possessorios e outros, salvo os personalíssimos. Apenas para ilustrar, em 1961, o Estado de São Paulo desapropriou as ações da Companhia Paulista de Estradas de Ferro.¹ A

1. ANDRADE, Letícia Queiroz de. Desapropriação – aspectos gerais. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, s. p.

16

BENS ESTATAIS

16.1 POR UM “DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS”¹

O desempenho das tradicionais funções da Administração Pública, de natureza prestativa ou restritiva, pressupõe um conjunto patrimonial, ou seja, receitas financeiras e bens, móveis ou imóveis. Assim, por exemplo, para fiscalizar a ação privada com base em seu poder de polícia, os agentes públicos necessitam de equipamentos, veículos, armas, uniformes; para executar serviços sociais, dependem de edifícios, material de escritório, medicamentos, livros entre outras coisas. Além disso, o Estado gere e explora grandes infraestruturas (como rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) e recursos naturais (como águas, florestas e minérios) – elementos artificiais ou naturais que se inserem em seu patrimônio como bens estatais, ora públicos, ora privados.

O título deste capítulo utiliza a expressão **bens estatais** em vez de **bens públicos**, mais comumente encontrada em manuais sobre a matéria. A primeira razão para essa preferência é de ordem conceitual: bens estatais são todos os pertencentes a entidades de direito público ou de direito privado que compõem um determinado Estado. Trata-se de um conceito muito mais largo, mais abrangente que o de bem público, que se limita, no direito positivo brasileiro, a indicar o grupo de bens sob propriedade de pessoas jurídicas de direito público interno.

A segunda razão é normativa: a expressão bens estatais não é absorvida diretamente pelo ordenamento jurídico brasileiro. A busca da expressão no Código Civil e na Constituição da República evidencia essa asserção. O problema é que a obsessão legislativa pela expressão “bem público” dificulta que se visualize toda a riqueza dos bens estatais por trás dos textos normativos.

A terceira razão é doutrinária: por força da terminologia e dos conceitos preferidos pelos diplomas normativos, sobretudo no modelo inaugurado pelo Código Civil de 1916, a doutrina que se firmou no direito administrativo concentrou suas reflexões no exame dos “bens públicos”, apenas uma parcela dos bens estatais. Raras

1. Esse capítulo retoma e reproduz, com atualizações, reduções e simplificações, parte da exposição mais completa e detalhada desenvolvida em MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo*, v. 3: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

17

GESTÃO DE BENS

17.1 GESTÃO DE BENS COMO FUNÇÃO ADMINISTRATIVA¹

A Administração Pública não se limita a desempenhar atividades finalísticas, ou seja, funções administrativas, prestativas ou restritivas, voltadas ao atendimento direto das necessidades dos cidadãos e da coletividade. Para operacionalizar o poder de polícia, os serviços públicos, as intervenções econômicas e as restrições à propriedade, é necessário que desenvolva igualmente “funções instrumentais” ou “serviços administrativos”. Nessa categoria, incluem-se a gestão de recursos humanos, a gestão de recursos financeiros e a gestão dos bens estatais. De modo geral, portanto, a discussão teórica sobre a natureza dos bens em si difere daquela acerca das inúmeras tarefas administrativas envolvidas no seu gerenciamento.

Dois aspectos relevantes da gestão de bens como função administrativa instrumental merecem atenção. Em primeiro lugar, sob a perspectiva de conteúdo, ela abarca questões jurídicas que dizem respeito: (i) à aquisição; (ii) à afetação, ao uso e aos mecanismos de outorga de uso; (iii) à possibilidade de oneração dos bens por garantias; (iv) à penhorabilidade; (v) à prescritibilidade; (vi) à alienação e (vii) à tutela dos bens estatais. Esses são os setes pilares deste capítulo.

Não há, porém, um regime jurídico padrão no direito brasileiro em relação a cada um dos tópicos mencionados. Exatamente por isso, em segundo lugar, para que se possa compreender a riqueza dos regimes jurídicos, cumpre à ciência do direito administrativo oferecer uma **escala de dominialidade**, em que se distribuem os bens de acordo com a maior ou a menor incidência de direito público e privado. Ao se posicionar um bem dentro da escala de regimes jurídicos, deseja-se indicar de modo mais preciso o conjunto de regras e princípios jurídicos que sobre ele incidem, afastando-se da falsa ideia de que o regime dos bens é ou completamente público ou privado.

É ainda comum encontrar a expressão regime jurídico no singular como se um objeto jurídico (seja uma pessoa, uma atividade ou um bem) fosse regido por

1. Esse capítulo retoma e reproduz, com atualizações, reduções e simplificações, parte da exposição mais completa e detalhada desenvolvida em MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo*, v. 3: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Gostou do conteúdo desta degustação?

Então compartilhe com amigos e amigas!

www.editorafoco.com.br

Bons estudos!

Editora Foco