Bens na Constituição

A Constituição Federal não apresenta uma definição dos bens públicos, a exemplo do que faz o Código Civil. Contudo, e seguindo o critério de titularidade do **art. 98 do Código Civil**, para a definição dos bens públicos, a Constituição Federal apresenta uma classificação destes bens conforme a **natureza da pessoa titular**, apresentando um rol dos bens da União (art. 20) e bens dos Estados Federados (art. 26). É interessante notar que a Constituição Federal não arrola os bens de titularidade dos Municípios.

O art. 20 da Constituição Federal apresenta um rol bem extenso dos bens da União, disciplinando ainda sua exploração e a regulação das faixas de fronteira:

> **Art. 20.** São bens da União:
>
> I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
>
> II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
>
> III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
>
> IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
>
> 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.
>
> §1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
>
> §2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Ao definir os recursos naturais e minerais como bens da União, a Constituição também resguarda a participação da União na exploração de petróleo, gás natural e de recursos hídricos para fins de geração de energia. Para além da participação nos resultados ou de compensação financeira em favor da União, a exploração destes recursos apenas se pode dar por alguma espécie de **concessão**, **permissão** ou **autorização** da União a um particular, conforme o caso, mesmo que as jazidas se encontrem em terreno de entes particulares desvinculados do Estado.

O §2º do art. 20 da Constituição também determina uma regulação especial para ocupação e utilização do território das faixas de fronteira (faixas de até 150 km de largura ao longo das fronteiras **terrestres**), por serem áreas fundamentais para a defesa do território nacional.

Por sua vez, o art. 26 da Constituição apresenta um rol bem menos extenso, dos bens de titularidade dos Estados:

> **Art. 26.** Incluem-se entre os bens dos Estados:
>
> 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.

Ao descrever os bens conforme sua titularidade, a Constituição apresenta determinados bens públicos em espécie, alguns também disciplinados em legislação esparsa. Muitos destes conceitos já existiam em Códigos anteriores e já eram trabalhados em doutrinas, e foram melhor disciplinados na Constituição e nas legislações atuais. Os principais bens em espécie são os **terrenos reservados**, os **terrenos da marinha**, as **terras tradicionalmente ocupadas pelos índios**, as **terras devolutas**, as **faixas de fronteira**, as **ilhas**, as **águas públicas**, as **minas** e as **jazidas**.

Terrenos reservados

Correspondem às áreas denominadas `terrenos marginais` conforme o art. 4º do Decreto-Lei nº 9760/1946:

> **Art. 4º** São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

Sobre estas áreas há controvérsia quanto à possibilidade de pertencerem a particulares. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal editou, sob a égide da Constituição Federal anterior, a Súmula nº 479, confirmando sua aplicabilidade no julgamento do RE 331.086/PR, em 2008:

> **Súmula nº 479:** As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização.
>
> EMENTA. Desapropriação. Terreno reservado. Súmula nº 479 da Suprema Corte. 1. A área de terreno reservado, como assentado pela Suprema Corte na Súmula nº 479, é insuscetível de indenização. 2. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 331.086/PR, re. Min. Menezes Direito, 02/09/2008).

Terrenos da Marinha

A definição dos Terrenos da Marinha também se encontra no Decreto-Lei nº 9760/46, em seus arts. 2º e 3º:

> **Art. 2º** São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:
>
> a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
>
> b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.
>
> Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.
>
> **Art. 3º** São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de

> marinha.

São, portanto, as áreas banhadas pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, em extensão de 33 metros para a área terrestre.

Estas áreas são bens da União (**art. 20, VII da Constituição Federal**), e o entendimento jurisprudencial é pacífico no sentido de que não é possível reconhecer sua propriedade a particulares, ainda que estas áreas estejam inscritas em nomes de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado em registro imobiliário. Este entendimento foi consolidado pela Súmula nº 496 do Superior Tribunal de Justiça:

> **Súmula nº 496:** Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União.

Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios

Trata-se das terras habitadas pelos índios em caráter **permanente**, bem como as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (definição contida no **art. 231, §1º da Constituição Federal**).

Estas áreas são de titularidade da União (**art. 20, XI da CF**) e, dada a destinação específica de proteção e reconhecimento dos direitos originários dos índios, são classificadas como **bens de uso especial**.

Terras devolutas

O conceito de terras devolutas remonta à Lei de Terras de 1850, tratando-se de tudo que não seja de titularidade particular nem esteja afetado a algum uso público. Configura-se, assim, um critério negativo para a conceituação das Terras Devolutas, de modo que tudo aquilo que não estiver adstrito ao desempenho de alguma função, sendo de titularidade desconhecida, seria do poder público:

> **Lei 601/1850 (Lei de Terras)**
>
> **Art. 3º** São terras devolutas:
>
> §1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

> §2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
>
> §3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
>
> §4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Historicamente, muitas destas terras foram passadas aos Estados e aos Municípios, e também aos particulares em função do uso e trabalho na terra (espécie de usucapião `pro labore`).

Também historicamente há relatos recorrentes da incidência de grilagem nessas terras, casos em que particulares se apossavam de territórios de titularidade desconhecida, com falsificação dos documentos de sua propriedade.

A discriminação das terras devolutas envolve procedimentos administrativos e jurídicos, conforme regula a Lei nº 6383/76, com a determinação de sua área e registro como bem público.

Faixas de Fronteira

Como definido pelo **§2º do art. 20 da Constituição Federal**, as faixas de fronteira são a área de até 150 km de largura que corre paralelamente à linha de fronteira terrestre, considerada fundamental para a defesa do território nacional e com uso e ocupação de regulação especial por lei.

Ilhas

Ilhas são extensões de terra firme localizadas em um corpo de água e por ele cercada em todo o seu perímetro – assim, há ilhas marítimas, fluviais e lacustres. Em regra, as ilhas são classificadas como bens dominicais, mas podem se enquadrar na definição de bens de uso comum do povo, se tiverem esta destinação específica.

Águas Públicas

Trata-se das águas de que se compõem os mares, os rios e os lagos do domínio público, e podem ser de uso comum ou dominicais.

São de titularidade dos Estados, exceto se estiverem em território da União, se banharem mais de um Estado, se fizerem fronteira com outros países ou se se estenderem a território estrangeiro ou dele provierem, caso em que serão de titularidade da União (**art. 20, III CF**).

Minas e jazidas

Como definido no **§1º do art. 20 da Constituição Federal**, as minas e jazidas de recursos naturais e minerais são de titularidade da União, que deverá autorizar, permitir ou conceder sua

exploração, sendo-lhe resguardada uma participação ou indenização pela atividade de exploração.

Legislação Esparsa

Para além das definições do Código Civil e especificações da Constituição Federal, algumas leis esparsas também disciplinam de forma mais minuciosa os bens públicos em espécie. Listamos a seguir algumas destas normas:

- **Lei nº 8.666/93** que, em seus **arts. 17 a 19**, disciplina formas de aquisição dos bens públicos;
- **Lei nº 9.636/98** que disciplina bens imóveis de domínio da União;
- **Decreto 24.643/34**: Código de Águas;
- **Lei nº 4.504/64**: Estatuto da Terra.