



ibda

INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

CONTRIBUIÇÕES À REFORMA DO CÓDIGO CIVIL

15 DE DEZEMBRO DE 2023

DIRETORIA DO IBDA

Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva (MG, Presidente)

Rodrigo Valgas dos Santos (SC)

Edgar Chiuratto Guimarães (PR)

Lígia Melo de Casemiro (CE)

Carolina Zancaner Zockun (SP)

Heloisa Helena Godinho (GO)

André Saddy (RJ)

MEMBROS DA COMISSÃO DE BENS PÚBLICOS

Thiago Marrara (SP, Presidente)

André Nakamura (SP)

Clayton Couto (PR)

Diego Prandino (DF)

Dinorá Musetti Grotti (SP)

Heloysa Simonetti Teixeira (AM)

José dos Santos Carvalho Filho (RJ)

Lígia Melo de Casimiro (CE)

Maria Coeli Simões Pires (MG)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (SP)

Patrícia Baptista (RJ)

Pedro Niebuhr (SC)

Rúsvel Beltrame Rocha (MG)

Sérgio Ferraz (SP)

Victor Carvalho Pinto (DF)

Vitor Soliano (BA)

INTRODUÇÃO

Instituída pela Diretoria do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) no segundo semestre de 2023 com o intuito de fomentar as pesquisas e debates sobre os bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro, a Comissão de Bens Públicos estipulou como sua meta inicial debater propostas de aprimoramento do regime dos bens públicos na Constituição Federal e no Código Civil.

Diante da instituição, pelo Senado, da Comissão de Juristas dedicada a elaborar uma proposta de atualização do Código Civil (Lei n. 10.406/2002), a Comissão de Bens Públicos entendeu oportuno contribuir com essa relevante iniciativa. Assim, seus membros passaram a desenvolver propostas pontuais para o aprimoramento do texto do Código, seja mediante a exclusão de certos dispositivos, seja pela alteração de outros e a inclusão de novos.

Feita a consolidação das propostas iniciais, a Comissão de Bens Públicos, formada por renomados estudiosos do direito administrativo e grandes especialistas no tema dos bens públicos, passou a debater cada uma das sugestões de alteração, inclusão ou exclusão de dispositivos do Código Civil.

Após quatro intensas reuniões, em 13 de dezembro de 2023, os trabalhos foram concluídos de maneira bem-sucedida, dando origem ao anexo a seguir. Sinteticamente, o documento traz a redação do dispositivo do Código Civil, seguida de uma proposta e uma breve exposição de motivos, baseada nas discussões da Comissão de Bens Públicos. A cor vermelha foi utilizada para indicar propostas de supressão de dispositivo. A cor amarela aponta propostas de alteração, enquanto a cor azul foi empregada para caracterizar propostas de inclusão.

O IBDA espera que as contribuições da Comissão de Bens Públicos possam efetivamente colaborar com os trabalhos da Comissão de Juristas formada no Senado, no sentido de atualizar a redação do Código Civil e torná-la ainda mais objetiva, clara e segura. Com nossas saudações acadêmicas,

Cristiana Fortini
Presidente do IBDA

Thiago Marrara
Presidente da Comissão de Bens Públicos

ANEXO

PROPOSTAS DE ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO CIVIL

LEGENDA

Vermelho indica proposta de supressão.

Amarelo indica proposta de alteração.

Azul indica proposta de inclusão.

ARTIGO 41

ATUAL. Artigo 41, parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Proposta de EXCLUSÃO. Justificativa: O IBDA recomenda a supressão do art. 41, parágrafo único, do Código Civil. O dispositivo dá margem a muitas controvérsias, porque não deixa claro que tipo de entidade é nele referida. Sua redação faz uma diferenciação das entidades com personalidade pública baseada na ‘estrutura’, mas não a esclarece, gerando distinção obscura e atécnica. Além disso, trata de típica matéria de direito público. As pessoas jurídicas de direito público são disciplinadas pela lei que as institui, que já contém normas sobre o respectivo regime jurídico. Com isso, o art. 41, parágrafo único, apenas gera dúvidas e incertezas sobre o regime jurídico aplicável, o qual, vale repetir, deve ser definido pela lei própria de criação ou regência de cada uma das entidades estatais.

ARTIGO 43

ATUAL. Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros,

ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

PROPOSTA IBDA. Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno e as de direito privado prestadoras de serviços públicos são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: O art. 43 do Código Civil necessita ser alterado para se harmonizar com o artigo 37, § 6º, da Constituição da República. Da forma como está, o texto se mostra atrasado, pois não faz referência às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Para resolver esse problema, a recomendação do IBDA insere no artigo em questão a referência explícita à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

ARTIGO 98

ATUAL. Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

PROPOSTA IBDA. Art. 98. São públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: O IBDA sugere a alteração da redação do art. 98 no sentido de deixá-la mais clara e objetiva, extraíndo elementos textuais desnecessários. A proposta mantém o critério da titularidade, deixando claro que os bens das pessoas jurídicas de direito público interno são bens públicos. *A contrario sensu*, os

demais bens são particulares, incluindo aqueles das entidades estatais com personalidade de direito privado (a exemplo das empresas estatais).

ARTIGO 99

ATUAL. Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

PROPOSTA IBDA. Art. 99. Os bens públicos são: I – de uso comum do povo, quando afetados a uso geral pela população; II – de uso especial, quando destinados a viabilizar a realização de funções estatais; ou III – dominicais, quando não afetados a uma função pública.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: A redação atual do art. 98 do Código Civil não define todas as subcategorias de bens públicos, valendo-se de questionável técnica de exemplificação. Alguns bens apontados como bens de uso comum do povo, a exemplo de praças e ruas, podem ser bens particulares ou públicos de uso especial em certas situações. Assim, o IBDA propõe uma definição mais abstrata e objetiva, sobretudo dos bens de uso comum do povo. Além disso, propõe a exclusão da menção a direitos pessoais e reais no inciso terceiro, pois, hoje, vários direitos reais têm sido aplicados a bens afetados, como superfície ou servidão em áreas de uso comum do povo ou de uso especial. O próprio Código Civil também reconhece a possibilidade de aplicação do direito real de laje sobre imóveis públicos. Tudo isso demonstra que bens de uso comum do povo e bens de uso especial podem ser objeto de direito real ou pessoal em certas situações.

ATUAL. Art. 99, parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Proposta de EXCLUSÃO. Justificativa: O IBDA propõe a exclusão do parágrafo único do art. 99 do Código Civil. Assim como o art. 41, parágrafo único, o dispositivo em questão dá margem a muitas controvérsias, porque faz referência a pessoas jurídicas de direito público com “estrutura de direito privado”. Ocorre que a expressão destacada não encontra explicação legal, nem reconhecimento doutrinário, gerando dúvidas e controvérsias. Ademais, é a lei de criação da entidade estatal que define seu regime jurídico, sua natureza e, por conseguinte, o regime jurídico de seus bens. Para o direito administrativo, o que importa é a natureza do titular e a função do bem, não interessando a “estrutura” da pessoa.

ARTIGO 100

ATUAL. Art. 100. 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.

PROPOSTA IBDA. Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: O IBDA recomenda a exclusão do trecho final da redação atual do art. 100 do Código Civil. Trata-se de ajuste redacional, sem mudança do conteúdo normativo. O ajuste se impõe para suprimir a redundância da norma em vigor. Pela definição do art. 99 do próprio Código, os bens públicos de uso comum e de uso especial são bens afetados por essência e inalienáveis. Se perderem a afetação, deixarão automaticamente de ser bens de uso comum ou de uso especial para se tornar bens dominicais e, portanto, alienáveis.

PROPOSTA IBDA. Art. 100, parágrafo único. Os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial, quando não forem exclusivos de uma esfera federativa por determinação constitucional, poderão ser alienados entre pessoas jurídicas de direito público interno.

Proposta de INCLUSÃO. Justificativa: O IBDA recomenda a inclusão de um parágrafo único no art. 100 do Código Civil para esclarecer que a inalienabilidade dos bens afetados, prevista no *caput* do mesmo dispositivo, não impede que eles sejam transferidos entre pessoas jurídicas de direito público interno. Com a nova norma, não haverá necessidade de qualquer desafetação para, por exemplo, viabilizar a alienação (entre entes públicos) de edifícios de uma universidade municipal que venha a ser estadualizada ou de redes de infraestrutura de um Município que ingresse em unidades regionais, como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, unidades regionais de saneamento etc. A norma proposta deve facilitar a cooperação estatal, dentro ou entre esferas federativas, e as políticas de regionalização. De outro lado, porém, o parágrafo único sugerido declara que a inalienabilidade será absoluta quando se tratar de bem público exclusivo (ou monopolizado) de alguma esfera federativa, como as terras indígenas ou os rios interestaduais, que caracterizam bens exclusivos da União, por força do art. 20 da Constituição da República.

ARTIGO 101

ATUAL. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

PROPOSTA IBDA. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências legais.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: O IBDA recomenda mero ajuste redacional do art. 101 do Código Civil, substituindo-se a expressão “exigências da lei” da redação atual por “exigências legais”. A redação atual é ambígua, pois “da lei” parece fazer

referência a uma lei específica, quando, na verdade, as exigências legais são esparsas e variam conforme o tipo de bem.

ARTIGO 103

ATUAL. Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

PROPOSTA IBDA. Art. 103. O uso dos bens públicos pode ser gratuito ou remunerado, conforme for estabelecido pela entidade a cuja administração pertencerem.

Proposta de ALTERAÇÃO. Justificativa: O IBDA recomenda três ajustes na redação do art. 103 do Código Civil. A proposta: (i) suprime o adjetivo “comum”, pois tanto os usos comuns, quanto os usos privativos podem ser outorgados de maneira gratuita ou mediante remuneração; (ii) substitui a palavra “retribuído” por “remunerado” e (iii) suprime o advérbio “legalmente”, pois se trata de expressão incorreta. As entidades não exercem função legiferante, atividade típica do Poder Legislativo, e, na prática, as regras sobre uso de bens públicos são estabelecidas ora por lei, ora por atos normativos internos, como resoluções e portarias. A norma proposta, assim, deixa evidente que o uso de bens públicos pode ser objeto de normas internas editadas por cada entidade a respeito de seu patrimônio.
