

UNIDADE II

BENS PÚBLICOS

ROTEIRO

Nesta unidade, nosso objetivo é compreendermos quais são os bens pertencentes ao patrimônio da Administração Pública direta e indireta e, por exclusão, quais serão considerados particulares. Sua definição, classificação, características e de que forma o poder público pode cedê-los aos particulares.

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO.

Não existe no âmbito da doutrina administrativista um conceito uniforme de "bem público". Alguns autores entendem que a definição de bem público deve ser extraída da observação do regime jurídico a que determinado bem esteja sujeito. Outros consideram a natureza jurídica da pessoa proprietária como o fator determinante do enquadramento de um bem como público ou privado. Há, por fim, quem proponha reconhecer predominância ora à natureza jurídica da pessoa proprietária, ora à utilização do bem.

Não obstante tais divergências doutrinárias, a partir da vigência do atual Código Civil (Lei 10.406/2002) não deixou margem a dúvida, no âmbito de nosso direito legislado, quanto aos bens que devem e aos que não devem ser formalmente enquadrados como bens públicos. De fato, nos expressos termos do art. 98 do Código Civil, "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".

Portanto, consoante o direito positivo brasileiro, só são formalmente bens públicos os bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público. Significa dizer que somente têm bens públicos propriamente ditos: a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas de natureza autárquica.

Os bens dessas entidades - corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, qualquer que seja a sua utilização - estão integralmente sujeitos a regime jurídico próprio, o denominado "regime jurídico dos bens públicos", traduzido nas características de

imprescritibilidade, impenhorabilidade, não onerabilidade e na existência de restrições e condicionamentos a sua alienação (inalienabilidade relativa). Todos os demais bens são privados (ou particulares), não só os bens das pessoas da iniciativa privada, mas também os das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações públicas que tenham personalidade jurídica de direito privado.

Isso não implica afirmar -e este ponto tem grande importância - que o regime jurídico dos bens públicos seja exclusivo de tais bens e que em nenhum aspecto possa um bem particular estar a ele sujeito. Pelo contrário, há razoável acordo doutrinário quanto à asserção de que os bens de pessoas administrativas de direito privado que estejam sendo diretamente empregados na prestação de um serviço público passam a revestir características próprias do regime dos bens públicos – especialmente a impenhorabilidade e a proibição de que sejam onerados -, enquanto permanecerem com essa utilização.

Portanto, o dissenso concerne, sobretudo, à classificação: alguns autores simplesmente prelecionam que os bens das pessoas administrativas privadas passam a ser bens públicos enquanto estiverem destinados à prestação de serviço público; outros entendem que esses bens são privados, e não públicos, mas a eles se aplicam regras características do regime jurídico dos bens públicos, enquanto forem empregados na prestação de serviço público. Essa sujeição a regras do regime público, entretanto, decorre do princípio da continuidade dos serviços públicos, e não de alguma característica formal ou da natureza do bem em si mesmo considerado. Ademais, ela não tem o dom de transmudar o bem da pessoa jurídica de direito privado em bem público.

Perfilhamos a segunda orientação, pois é, a nosso ver, a única consentânea ao nosso direito legislado, a saber, o antes citado art. 98 do Código Civil. Julgamos incompatível com a lei vigente o entendimento de que bens de pessoas jurídicas de direito privado possam ser bens públicos em determinada circunstância. Ainda que se tornem impenhoráveis ou que não possam ser onerados enquanto estiverem afetados à prestação de um serviço público, tais bens continuam sendo privados, não obstante sujeitos a limitações características do regime dos bens públicos.

O Supremo Tribunal Federal parece inclinado ao posicionamento de que somente os bens das pessoas jurídicas de direito público são bens públicos. Isso pode ser inferido das decisões proferidas nos MS 23.627 e MS 23.875. Em relação à questão principal tratada nesses mandados de segurança - que era a sujeição, ou não, das

sociedades de economia mista ao instituto da tomada de contas especial procedida pelo TCU -, houve mudança de orientação do STF. Com efeito, a posição neles firmada, segundo a qual as sociedades de economia mista não estariam sujeitas à tomada de contas especial pelo TCU, foi modificada no julgamento dos MS 25.092 e MS 25.181, em que se consolidou o entendimento exatamente contrário. Contudo, a orientação manifestada pela Corte Suprema nos MS 23.627 e MS 23.875, de que os bens das sociedades de economia mista não são bens públicos, não foi refutada nos MS 25.092 e MS 25.181. Nestes, o fundamento para considerar as sociedades de economia mista sujeitas à tomada de contas especial pelo TCU não foi a natureza de seus bens, mas, sim, o argumento segundo o qual "em razão de a sociedade de economia mista constituir-se de capitais do Estado, em sua maioria, a lesão ao patrimônio da entidade atingiria, além do capital privado, o erário". Não são bens públicos, dessarte, os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública. Sem embargo, em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos, os bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, assim como das fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado, desde que estejam sendo, em qualquer caso, diretamente utilizados na prestação de serviço público, ficam submetidos a regras próprias do regime jurídico dos bens públicos, revestindo, especialmente, as características de impenhorabilidade e de não onerabilidade.

A rigor, como consequência do princípio da continuidade dos serviços públicos, até mesmo uma concessionária de serviço público (pessoa não integrante da administração pública formal) sofre restrições quanto à disponibilidade dos seus bens que estejam sendo diretamente empregados na prestação do serviço público delegado! Enfim, podemos sintetizar o que foi aqui exposto desta forma:

a) somente são bens públicos, integralmente sujeitos ao regime jurídico dos bens públicos, qualquer que seja a sua utilização, os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público;

b) os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública não são bens públicos, mas podem estar sujeitos a regras próprias do regime jurídico dos bens públicos, quando estiverem sendo utilizados na prestação de um serviço público.

CONCEITO.

A definição de bens públicos é encontrada no Código Civil, cujo art. 98 dispõe:

“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”.

A partir da definição acima, José dos Santos Carvalho Filho observa que são bens públicos tanto aqueles pertencentes à União Federal, Estados e municípios, como aqueles pertencentes a autarquias, fundações de direito público e associações públicas. Já os bens pertencentes às empresas públicas e sociedades de economia mista são compreendidos como privados, inclusive em decorrência da previsão constitucional de que as atividades dessas entidades regem-se, quanto ao direito civil e comercial, pelas mesmas regras aplicáveis às empresas privadas.

A propósito da titularidade dos bens públicos, o eminente autor esclarece: há uma particularidade a destacar: os titulares são as pessoas jurídicas públicas, e não os órgãos que as compõem. Na prática, tem ocorrido o registro de propriedade atribuído a Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público. A indicação revela apenas que o bem foi adquirido com o orçamento daquele órgão específico, estando, por isso, afetado a suas finalidades institucionais. A propriedade, todavia, é do ente estatal, no caso, o Estado-membro, e não do órgão, que não tem personalidade jurídica e representa mera repartição interna da pessoa jurídica, por mais relevantes que sejam as suas funções. O efeito jurídico exclusivo de semelhante afetação é o de que, somente por exceção, deve o bem ser desvinculado dos fins institucionais do órgão, eis que, afinal, este o adquiriu com recursos próprios.

CLASSIFICAÇÃO.

Os bens públicos são tradicionalmente classificados tomando-se em conta três aspectos: quanto à titularidade; quanto à destinação; quanto à disponibilidade.

1. QUANTO À TITULARIDADE. Os bens públicos, quanto à natureza da pessoa titular, podem ser federais, estaduais, distritais ou municipais, conforme pertençam, respectivamente, à União, aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios, ou a suas autarquias ou fundações de direito público.

2. QUANTO À DESTINAÇÃO. Considerando o objetivo a que se destinam, os bens públicos classificam-se em: bens de uso comum do povo; bens de uso especial; bens dominicais.

Os **bens de uso comum do povo** são aqueles destinados à utilização geral pelos indivíduos, que podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, independentemente de consentimento individualizado por parte do poder público. São exemplos de bens públicos de uso comum do povo: as ruas, as praças, os logradouros públicos, as estradas, os mares, as praias, os rios navegáveis etc. Em regra, são colocados à disposição da população gratuitamente. Nada impede, porém, que seja exigida uma contraprestação (remuneração) por parte da administração pública. Um exemplo rotineiro de utilização remunerada de bem de uso comum do povo é a cobrança de estacionamento rotativo (cobrança por horas de uso) em áreas públicas (ruas e praças) pelos municípios. Esses bens, apesar de destinados à população em geral, estão sujeitos ao poder de polícia do Estado, consubstanciado na regulamentação, na fiscalização e na aplicação de medidas coercitivas, visando à conservação da coisa pública e à proteção do usuário.

Os **bens de uso especial** são todos aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. São os bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público utilizados para a prestação de serviços públicos (em sentido amplo). Exemplos de bens públicos de uso especial são: os edifícios públicos onde se situam as repartições públicas, as escolas públicas, os hospitais públicos, os quartéis, os veículos oficiais, o material de consumo da administração, dentre muitos outros.

Os **bens dominicais** são os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. São todos aqueles que não têm uma destinação pública definida, que podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda. Enfim, todos os bens que não se enquadram como de uso comum do povo ou de uso especial são bens dominicais. São exemplos de bens dominicais: as terras devolutas e todas as terras que não possuam uma destinação

pública específica; os terrenos de marinha; os prédios públicos desativados; os móveis inservíveis; a dívida ativa etc.

Merecem transcrição os seguintes dispositivos do atual Código Civil, concernentes ao assunto que se vem de tratar:

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. 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.

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.

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

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

3. QUANTO À DISPONIBILIDADE. Quanto à disponibilidade, os bens públicos classificam-se em:

- bens indisponíveis por natureza;
- bens patrimoniais indisponíveis;
- bens patrimoniais disponíveis.

Os **bens indisponíveis por natureza** são aqueles que, dada a sua natureza não patrimonial, não podem ser alienados ou onerados pelas entidades a que pertencem. São bens de natureza não patrimonial, insuscetíveis de alienação pelo poder público. Os bens de uso comum do povo, como regra geral, são bens absolutamente indisponíveis, como os mares, os rios, as estradas etc.

Os **bens patrimoniais indisponíveis** são aqueles de que o poder público não pode dispor, embora tenham natureza patrimonial, em razão de estarem afetados a uma destinação pública específica. Enfim, são bens que possuem valor patrimonial, mas que não podem ser alienados porque são utilizados efetivamente pelo Estado para uma específica finalidade pública. São bens patrimoniais indisponíveis os bens de uso especial e os bens de uso comum susceptíveis de avaliação patrimonial, sejam móveis ou imóveis. Exemplos: os prédios das repartições públicas, os veículos oficiais, as escolas públicas, as universidades públicas, os hospitais públicos etc. O atual Código Civil claramente estabelece que "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."

Os **bens patrimoniais disponíveis** são todos aqueles que possuem natureza patrimonial e, por não estarem afetados a certa finalidade pública, podem ser alienados, na forma e nas condições que a lei estabelecer. Os bens patrimoniais disponíveis correspondem aos bens dominicais, porque são exatamente aqueles que nem se destinam ao público em geral (não são de uso comum do povo), nem são utilizados para a prestação de serviços públicos em sentido amplo (não são bens de uso especial). O vigente Código Civil, claramente, afirma que "os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei" (art. 101).

2. CARACTERÍSTICAS.

As principais características dos bens públicos são:

- a inalienabilidade;
- a impenhorabilidade;
- a imprescritibilidade;
- a não onerabilidade.

I. INALIENABILIDADE.

O atual Código Civil adotou redação mais precisa do que a do Código pretérito acerca da inalienabilidade dos bens públicos. O Código de 1916 somente afirmava que os bens públicos "só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e na forma que a lei prescrever". O Código vigente esclarece que "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" (art. 100), o que há muito é ensinado pela doutrina.

Na mesma esteira, o atual Código Civil estabelece que "os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei" (art. 101). Portanto, como se vê, a inalienabilidade dos bens públicos não é absoluta. A rigor, atualmente está pacificada a orientação segundo a qual somente são absolutamente inalienáveis aqueles bens que, pela sua própria natureza, não têm valor patrimonial. Seriam esses os bens de uso comum do povo insuscetíveis de valoração patrimonial, como os rios, os mares, as praias. Por essa razão, conforme visto anteriormente, são chamados de bens indisponíveis.

Os bens públicos dominicais, que são exatamente os bens públicos que não se encontram destinados a uma finalidade pública específica (afetados), podem ser objeto de alienação, obedecidos os requisitos legais. Os requisitos para alienação de bens públicos constam da Lei 8.666/1993, que exige demonstração do interesse público, prévia avaliação, licitação e, caso se trate de bem imóvel, autorização legislativa (art. 17).

II. IMPENHORABILIDADE.

A penhora é instituto de natureza constritiva que recai sobre o patrimônio do devedor para propiciar a satisfação do credor na hipótese de não pagamento da obrigação. O bem penhorado pode ser compulsoriamente alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o débito do credor. Os bens públicos são impenhoráveis, vale dizer, não se sujeitam ao regime de penhora. A Constituição da República estabelece regra específica para a satisfação dos créditos de terceiros contra a Fazenda Pública, reconhecidos em sentença judicial transitada em julgado. Eles serão pagos segundo o denominado regime de precatórios, regulado no art. 100 da Carta Política. É relevante observar que esse artigo já foi bastante alterado por mais de uma emenda constitucional. Sua redação atual é dada pela EC 62/2009, cujo conteúdo, porém, foi em parte declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Reza o caput do art. 100 do Texto Magno:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na

ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

É importante frisar que há uma única exceção! Estão excluídos do regime de precatórios os pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas Públicas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 100, § 3.). Compete a cada ente federado fixar, por leis próprias, valores distintos de "obrigações de pequeno valor" para as entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social (art. 100, § 4.). Embora esteja escrito no caput do art. 100 que o pagamento ocorrerá exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, o § 1.º do mesmo artigo determina que os débitos de natureza alimentícia têm preferência. Além disso, há uma outra regra de prioridade, constante do § 2.º do art. 100, aplicável aos débitos de natureza alimentícia que não ultrapassem o triplo da importância fixada em lei como "obrigação de pequeno valor" e devam ser pagos a titulares que tenham sessenta anos de idade ou mais, ou, nos termos da lei, sejam portadores de doença grave.

De forma sistemática, resulta dos preceitos sobrecitados que os débitos inscritos em precatórios devem ser pagos observando-se esta ordem:

- a) primeiro, os débitos de natureza alimentícia "especiais", a saber, aqueles cujos titulares tenham sessenta anos de idade ou mais, ou, na forma da lei, sejam portadores de doença grave, até a importância equivalente ao triplo da fixada em lei para "obrigação de pequeno valor";
- b) segundo, os demais débitos de natureza alimentícia (os "não especiais");
- c) por último, os débitos de natureza não alimentícia.

Essas diferentes categorias de créditos - os créditos alimentares com "superpreferência" dos idosos e dos portadores de doença grave, os outros créditos de natureza alimentícia e os créditos não alimentares - não concorrerão entre si; haverá concorrência somente dentro de cada categoria, em função da ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios. Assim, em primeiro lugar, deverão ser pagos os créditos de alimentos dos idosos e dos portadores de doença grave até o triplo da

quantia fixada em lei para "obrigação de pequeno valor" (obedecida a ordem cronológica de sua apresentação), depois, os demais créditos de natureza alimentar (obedecida a ordem cronológica de sua apresentação) e, por último, os créditos de natureza não alimentícia (obedecida a ordem cronológica de sua apresentação).

Na prática, formam-se três "filas" separadas. Cada "fila" contém apenas uma categoria de precatórios -e eles são nela organizados cronologicamente conforme tenham sido apresentados. Em qualquer caso, os precatórios da primeira "fila" devem ser pagos antes dos da segunda, e estes antes dos da terceira.

Para o fim de preferência no pagamento dos precatórios, consideram-se débitos de natureza alimentícia aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 100, § 1.).

As entidades de direito público estão obrigadas a incluir nos respectivos orçamentos a verba necessária ao pagamento dos precatórios oriundos de sentenças transitadas em julgado e apresentados até 1.º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente (art. 100, § 5.).

As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar o sequestro da quantia respectiva, a requerimento do credor, nos casos de (art. 100, § 6.º):

- a) preterição de seu direito de precedência; e
- b) não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito.

Portanto, embora os bens públicos realmente sejam impenhoráveis (não sujeitos a penhora), é possível, nas restritas hipóteses constitucionalmente previstas, ocorrer o sequestro de valores (dinheiro público) necessários à satisfação de dívidas constantes de precatórios judiciais.

III. IMPRESCRITIBILIDADE.

Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, são imprescritíveis, isto é, são insuscetíveis de aquisição mediante usucapião (a aquisição da propriedade decorrente de usucapião é denominada prescrição aquisitiva do direito de propriedade). Assim,

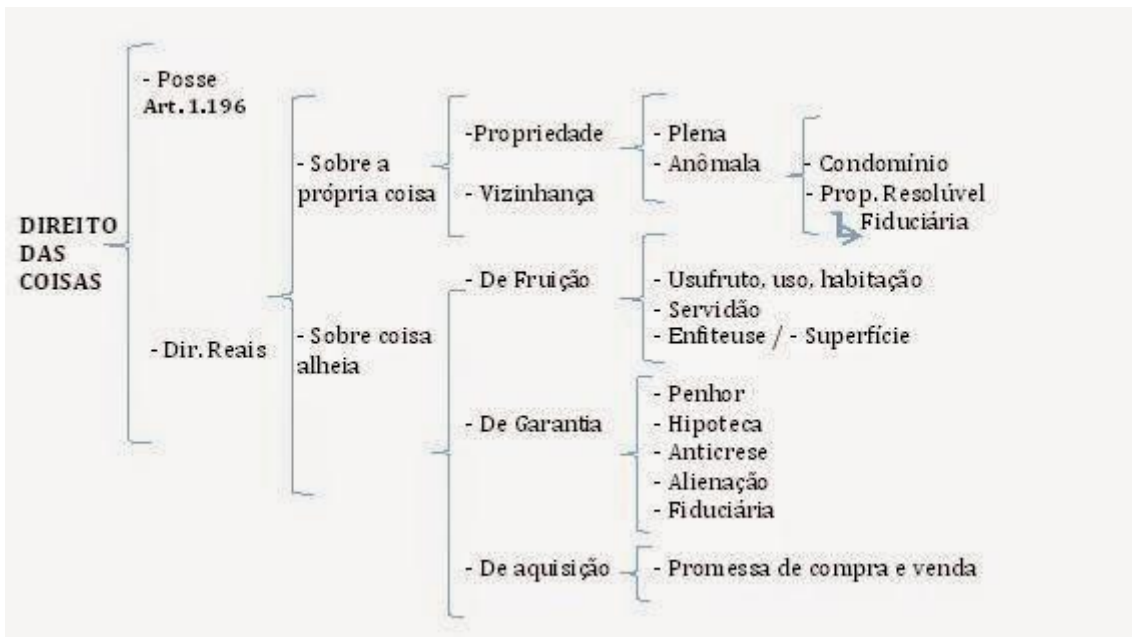
mesmo que um particular tenha a posse pacífica de um bem público pelo tempo necessário à aquisição por usucapião dos bens privados, conforme regulado no direito privado - ou por qualquer período de tempo, a bem da verdade -, não adquirirá direito de propriedade sobre esse bem. A Constituição Federal veda, expressamente, qualquer tipo de usucapião de imóveis públicos, quer localizados na zona urbana (CF, art. 183, § 3.), quer na área rural (CF, art. 191, parágrafo único). Vale observar que, embora a Carta Política somente se tenha preocupado em tomar expressa essa vedação para os bens imóveis, a impossibilidade de aquisição de bens públicos móveis por meio de usucapião é, também, pacífica em nosso ordenamento. O art. 102 do Código Civil, de forma categórica, e sem qualquer distinção, estabelece: "os bens públicos não estão sujeitos a usucapião."

IV. NÃO ONERABILIDADE.

Onerar um bem é gravá-lo como garantia, para satisfação do credor no caso de inadimplemento da obrigação. São espécies de direitos reais de garantia sobre coisa alheia o penhor, a anticrese e a hipoteca (CC, art. 1.225). Os bens públicos não podem ser gravados dessa forma, como garantia em favor de terceiro. Enfim, o credor da fazenda pública não pode ajustar garantia real incidente sobre bem público, sob pena de nulidade absoluta da garantia.

Por fim, cumpre frisar que as quatro características descritas - inalienabilidade (relativa), impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade - compõem o denominado "regime jurídico dos bens públicos".

Os bens das pessoas jurídicas de direito público, por serem bens públicos, seguem sempre, integralmente, esse regime jurídico, estejam ou não diretamente afetados a uma destinação específica (circunstância que interfere na possibilidade de serem alienados, conforme estudado anteriormente). Os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública não são bens públicos, mas podem estar sujeitos a essas restrições e prerrogativas próprias do regime jurídico dos bens públicos, quando estiverem sendo utilizados na prestação de um serviço público.



Direitos Reais em Garantia, 1.419 cc

**G
A
R
A
N
T
I
A

R
E
A
L**

PENHOR

Tradição de coisa móvel ou mobilizável em garantia de pagamento

HIPOTECA

GRAVA IMÓVEL, NAVIOS E AERONAVES DO DEVEDOR OU TERCEIRO SEM TRANSMITIR POSSE AO CREDOR AUTORIZA VENDA JUDICIAL

ANTICRESE

Transfere imóvel do devedor ao credor para que arrecade os frutos até a quitação da dívida

www.professorfernandonery.ning.com

3. AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO.

O instituto afetação diz respeito à utilização do bem público, e é de suma importância para a caracterização do bem como alienável ou inalienável. Caso determinado bem esteja sendo utilizado para uma finalidade pública, diz-se que está afetado a determinado fim público. Ex.: uma praça, como bem de uso comum do povo, se estiver sendo utilizada pela população, será considerada um bem afetado ao fim público; um prédio em que funcione uma repartição pública é um bem de uso especial, afetado ao fim público etc. Ao contrário, caso o bem não esteja sendo utilizado para qualquer fim público, diz-se que está desafetado. Ex.: um imóvel do Município que não esteja sendo utilizado para qualquer fim é um bem desafetado; um veículo oficial inservível, estacionado no pátio de uma repartição, é um bem desafetado etc.

Acontece, porém, que o bem afetado pode passar a desafetado, e vice-versa. Teremos, então, os institutos da afetação e da desafetação. Se o bem está afetado e passa a desafetado, temos a desafetação; ao contrário, se o bem está desafetado, e passa a ter uma finalidade pública, tem-se a afetação. O Prof. José dos Santos Carvalho Filho esclarece o assunto, com o seguinte exemplo:

Um prédio onde haja uma Secretaria de Estado em funcionamento pode ser desativado para que o órgão seja instalado em local diverso. Esse prédio, como é lógico, sairá de sua categoria de bem de uso especial e ingressará na de bem dominical. A desativação do prédio implica sua desafetação. Se, posteriormente, no mesmo prédio for instalada uma creche organizada pelo Estado, haverá afetação, e o bem, que estava na categoria dos dominicais, retornará à sua condição de bem de uso especial.

A afetação tem relevante importância para se examinar a inalienabilidade do bem público. Isso porque é pacífico na doutrina que os bens públicos afetados (que possuem uma destinação pública específica) não podem, enquanto permanecerem nessa situação, ser alienados. Assim, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, enquanto destinados, respectivamente, ao uso geral do povo e a fins administrativos especiais, não são suscetíveis de alienação. O atual Código Civil tomou absolutamente clara essa antiga lição doutrinária, estabelecendo que "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" (art. 100). Os bens dominicais, ao contrário, por não estarem afetados a um fim público, podem ser alienados (CC, art. 101).

Caso os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial venham a ser desafetados, isto é, venham a perder sua finalidade pública específica, converter-se-ão

em bens dominicais, e, como tais, poderão ser alienados. O Prof. Hely Lopes Meirelles cita o seguinte exemplo:

Uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver essa destinação, mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária e traspassado para a categoria de bem dominical, isto é, do patrimônio disponível da Administração.

4. PRINCIPAIS ESPÉCIES DE BENS PÚBLICOS.

Apresentaremos, a seguir, apenas o breve conceito legal dos principais bens, com o único intuito de possibilitar o seu enquadramento na classificação dos bens públicos, antes estudada.

4.1. TERRAS DEVOLUTAS.

Segundo o Prof. Hely Lopes, terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos. As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental pertencem à União (CF, art. 20, II). As demais pertencem aos estados-membros (CF, art. 26, IV). Como se vê, enquadram-se como bens dominicais, pois não são utilizadas para quaisquer finalidades específicas.

Terras Devolutas

- Constituição Federal de 1988:

Art. 20. São bens da União:

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;

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária

Art. 225 § 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

4.2. TERRENOS DE MARINHA.

Terrenos de marinha são as áreas que, banhadas pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, se estendem à distância de 33 metros para a área terrestre, contados da linha do preamar médio de 1831. Os terrenos de marinha pertencem à União, por imperativos de defesa e de segurança nacional (CF, art. 20, VII). Merece registro, sobre a matéria, a Súmula 496 do Superior Tribunal de Justiça, cujo enunciado estabelece: "Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União".

Terrenos de marinha

1 Pertencem à União e ocupam, na costa marítima, a área compreendida a partir da linha de preamar (média das marés altas) até 33 metros em direção à terra. A média das marés altas a ser considerada, de acordo com o Decreto-Lei 9760/46, é a do ano de 1831.



2 Também são terrenos de marinha os localizados nas margens dos rios e lagoas e os que contornam as ilhas onde se faça sentir a influência das marés.

4.3. TERRENOS ACRESCIDOS.

Terrenos acrescidos são os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. Os terrenos acrescidos, agregados que são aos terrenos de marinha, também pertencem à União.

TRF-5 - AC Apelação Cível AC 3410720134058500 (TRF-5)

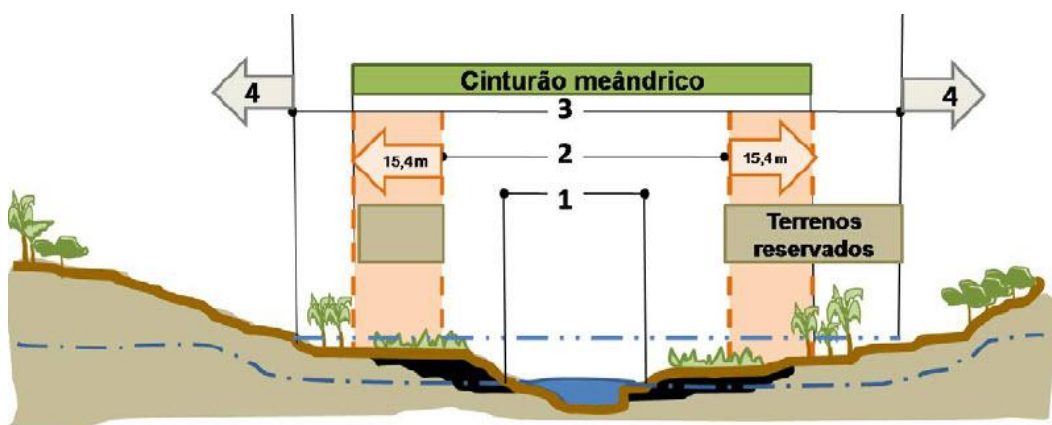
Data de publicação: 03/07/2014

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE. BEM PÚBLICO. TERRENO ACRESCIDO DE MARINHA. ART. 183, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Cinge-se a controvérsia acerca do direito da autora de usucapir imóvel, sob o argumento de que exerce sobre ele posse mansa, pacífica e duradoura, com animus domini. 2. Conforme preceitua o caput do art. 183 da Constituição Federal: "Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural". Ocorre que o parágrafo 3º do referido artigo dispõe que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. 3. Na hipótese dos autos, não resta dúvidas que o imóvel objeto do litígio é público, não podendo, por conseguinte, ser usucapido, pois de acordo com a Informação da União, corroborada pelos documentos de fls. 49/50, "o imóvel usucapiendo encontra-se situado em área conceituada em sua totalidade, como terreno acrescido de marinha". 4. De acordo com o art. 20, VII, da Constituição Federal,

os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União, independente de sua localização. 5. Ademais, a Emenda Constitucional nº. 46 /2005, ao modificar a redação ao inciso IV do art. 20, não afastou a titularidade da União sobre os terrenos de marinha, mesmo que estes se localizem em ilhas costeiras que contenham sede de Município. 6. Precedente da egrégia Terceira Turma desta Corte Regional: AC509594/SE, Relator Desembargador Federal Geraldo Apoliano, j. 10/01/2013, DJE 24/01/2013, p. 356. 7. Apelação improvida.

4.4. TERRENOS RESERVADOS.

Os terrenos reservados são aqueles que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, se estendem até a distância de 15 metros para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias. Tais bens são, na quase totalidade das vezes, de propriedade dos Estados-Membros e das pessoas, de direito público ou privado, que eventualmente os adquiriram.



Cinturão Meândrico é a engenharia natural de um rio, curvas executadas no que chamamos de várzea e que quando é épocas de grandes chuvas (sazonais) ele as necessita, por não ter a lâmina d'água capaz de receber o volume das águas. Este fenômeno favorece a limpeza das águas, por ter a Várzea uma vegetação natural para esta filtragem, e o ecossistema aquático, constitui para a biodiversidade local e captação de água para abastecimento.

STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 37140 SP 1993/0020623-0 (STJ)

Data de publicação: 13/11/1995

Ementa: ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO - TERRENOS RESERVADOS - INDENIZABILIDADE - JUROS COMPENSATORIOS - SUMULA 114 STJ -

PRECEDENTES. - EM DESAPROPRIAÇÃO, OS TERRENOS RESERVADOS COMPREENDIDOS NA FAIXA DE 15 METROS CONTADOS DA MARGEM HISTÓRICA DO RIO, SÃO INDENIZÁVEIS. - OS JUROS COMPENSATORIOS, NA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA, INCIDEM A PARTIR DA OCUPAÇÃO, CALCULADOS SOBRE O VALOR DA INDENIZAÇÃO, CORRIGIDOS MONETARIAMENTE. - RECURSO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO.

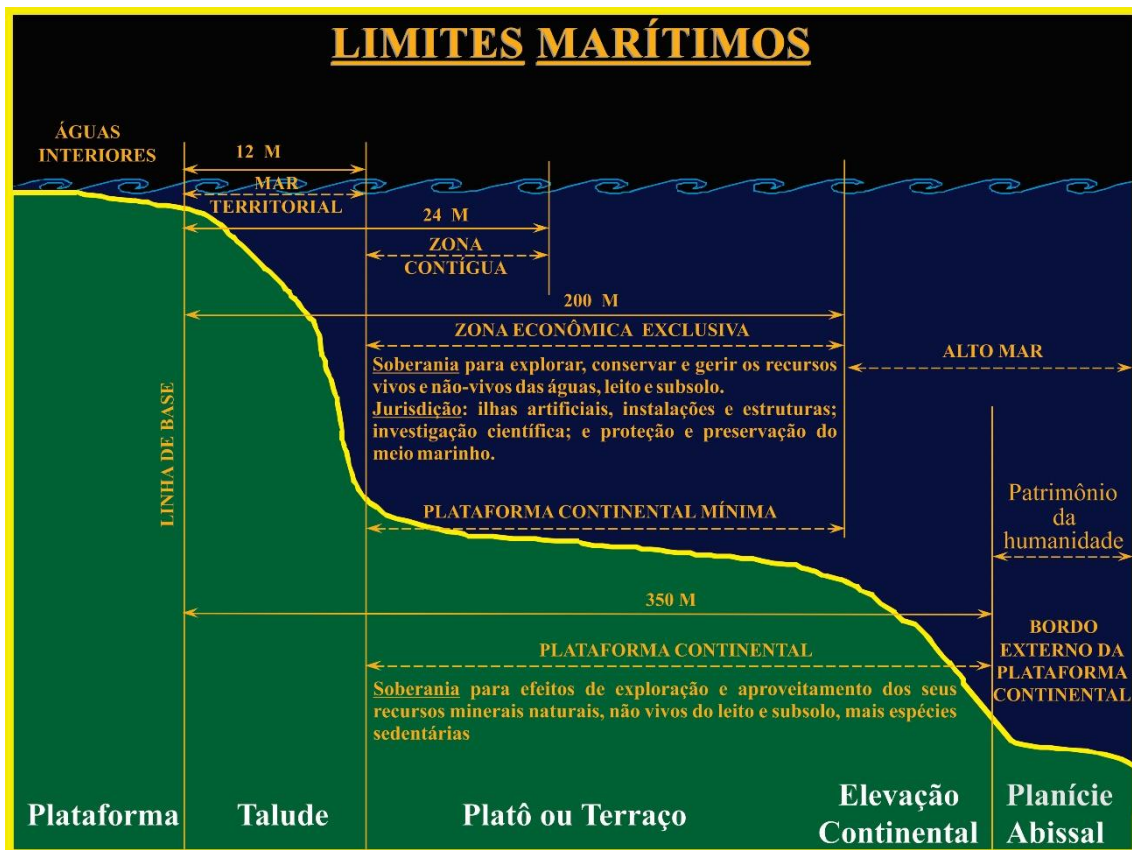
4.5. TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS.

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo os usos, costumes e tradições (CF, art. 231, § 1.º). São bens pertencentes à União (CF, art. 20, XI), e, por possuírem destinação específica, são classificados como bens de uso especial.



4.6. PLATAFORMA CONTINENTAL.

É a extensão das áreas continentais sob o mar até a profundidade de cerca de duzentos metros. A plataforma continental pertence à União, e tal domínio é imprescindível para a proteção dos recursos minerais e animais existentes nessa faixa. Os recursos naturais da plataforma continental, por força constitucional, também pertencem à União (CF, art. 20, V).



4.7. ILHAS.

São as elevações de terra acima das águas e por estas cercadas em toda sua extensão. As ilhas podem ser marítimas, fluviais e lacustres, conforme estejam, respectivamente, no mar, nos rios e nos lagos. As ilhas marítimas são oceânicas, quando localizadas distante da costa e não têm relação geológica com o relevo do continente, ou costeiras, quando se formam do próprio relevo da plataforma continental.

Em regra, as ilhas marítimas pertencem à União, mas os estados poderão ter áreas das ilhas costeiras e oceânicas (CF, art. 20, IV).³ As ilhas fluviais e lacustres pertencem aos estados-membros, exceto se estiverem em zonas limítrofes com outros

países, ou nos rios que banham mais de um Estado, casos em que pertencerão à União (CF, art. 20, III). Em regra, são classificadas como bens dominicais, mas poderão enquadrar-se na definição de bens de uso comum do povo se tiverem essa destinação específica.

4.8. FAIXA DE FRONTEIRAS.

É a área de até 150 km de largura, que corre paralelamente à linha terrestre demarcatória da divisa entre o território nacional e países estrangeiros, considerada fundamental para a defesa do território nacional (CF, art. 20, § 2.).

Faixa de fronteira do território brasileiro



4.9. ÁGUAS PÚBLICAS.

As águas públicas são aquelas de que se compõem os mares, os rios e os lagos do domínio público. As águas públicas podem ser de uso comum e dominicais. São consideradas de uso comum: os mares territoriais; as correntes, canais e lagos navegáveis ou fluviáveis; as correntes de que se façam essas águas; as fontes e reservatórios públicos; as nascentes que, por si sós, constituem a nascente do rio; os braços das correntes públicas quando influam na navegabilidade ou fluviabilidade. Todas as demais águas públicas, ou seja, aquelas que não se configurarem como de uso comum, são consideradas águas dominicais. As águas públicas pertencem aos estados-membros, exceto se estiverem em terrenos da União, se banharem mais de um Estado,

se fizerem limites com outros países ou se estenderem a território estrangeiro ou dele provierem, hipóteses em que pertencerão à União (CF, art. 20, III)

5. USO PRIVATIVO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES – AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CONCESSÃO.

Qualquer que seja a categoria do bem público - uso comum, uso especial ou dominical -, é possível à administração pública outorgar a particulares determinados o seu uso privativo. Essa outorga, que exige sempre um instrumento formal, está sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência exclusivo da própria administração e pode ser feita mediante remuneração pelo particular, ou não. Os instrumentos mais importantes aptos a outorgar a utilização privativa de bens públicos por particulares são a autorização de uso de bem público, a permissão de uso de bem público, a concessão de uso de bem público e a concessão de direito real de uso de bem público. Os três primeiros instrumentos concedem direitos pessoais e o último um direito real, isto é, um direito referido diretamente ao bem (e não a uma pessoa determinada), que adere ao bem e o acompanha seja quem for que o possua, independentemente das características pessoais do possuidor.

Vejam, sucintamente, os aspectos mais relevantes dos supracitados instrumentos.

A autorização de uso de bem público é um ato administrativo discricionário, precário e, como regra, sem previsão de prazo de duração. Não há licitação prévia à outorga de autorização de uso de bem público. A precariedade traduz a possibilidade de a autorização ser revogada a qualquer tempo, sem ensejar ao particular direito a indenização. Contudo, caso seja outorgada por prazo certo - prática criticada pela doutrina -, a revogação antes do prazo poderá acarretar para a administração a obrigação de indenizar eventuais prejuízos ocasionados ao particular. A característica principal da autorização de uso de bem público é o predomínio do interesse do particular (evidentemente deve ela - como todo ato administrativo - atender ao interesse público, mas prepondera o interesse do particular). Por essa razão, é uma faculdade do particular utilizar, ou não, o bem autorizado. Exemplo de autorização de uso é a autorização de fechamento de uma rua para a realização de uma festa popular, como uma festa junina organizada pela associação de moradores de um bairro residencial.

A permissão de uso de bem público é também um ato administrativo discricionário, precário e, como regra, sem previsão de prazo de duração. Existe controvérsia na doutrina sobre o cabimento de licitação prévia à outorga de permissão de uso de bem público, porque ela é um mero ato administrativo, e não um contrato.

Apesar de ser um simples ato -portanto, unilateral -, a Lei 8.666/1993, em seu art. 2.º que as permissões, quando contratadas com terceiros,' devem ser precedidas de licitação. A redação do dispositivo possibilita a interpretação de que a regra só seria aplicável às permissões de serviços públicos, que indiscutivelmente são contratos, e não às permissões de uso de bem público, que são atos administrativos. Ocorre que existe outra lei em que a exigência de licitação para qualquer permissão é absolutamente explícita. Trata-se da Lei 9.074/1995, que, no seu art. 31, estatui:

Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

Certo é que licitação consiste em exigência prévia à celebração de contratos administrativos. Não obstante, em face dos dispositivos legais acima referidos, nossa opinião é que as permissões de uso de bem público, embora sejam atos administrativos - e não contratos -, devem ser precedidas de licitação, a menos que se verifique alguma situação legal de dispensa ou inexigibilidade. Trata-se de hipótese excepcional, em que se exige licitação prévia à prática de um mero ato administrativo.

Frisamos mais uma vez que, formalmente, a permissão de uso de bem público não deixa, por isso, de ser um ato administrativo, isto é, uma manifestação unilateral da administração pública. Exemplo de permissão de uso é a permissão para ocupação de área de passeio público para a instalação de uma banca de jornais e revistas ou a permissão para ocupação de área de uma praça pública para instalação de uma banca em uma feira de artesanato. Na esfera federal, merece nota o art. 22 da Lei 9.636/1998, nos termos do qual "a utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário

Oficial da União". A doutrina aponta como elementos distintivos entre a autorização e a permissão de uso de bem público:

a) na permissão é mais relevante o interesse público, enquanto na autorização ele é apenas indireto, mediato e secundário;

b) em razão desse fato, na permissão o uso do bem, com a destinação para a qual foi permitido, é obrigatório; na autorização o uso é facultativo, a critério do particular;

c) a permissão deve, regra geral, ser precedida de licitação; a autorização nunca é precedida de licitação.

Conquanto os administrativistas afirmem que a precariedade é maior na autorização do que na permissão - em razão da predominância do interesse privado naquela -, a verdade é que, em regra, ambas são revogáveis a qualquer tempo, sem indenização ao particular. Somente poderá haver obrigação de a administração indenizar o particular pela revogação se a outorga tiver se dado por prazo certo (a regra geral é a autorização e a permissão serem outorgadas sem prazo), ou na hipótese de outorga onerosa ou condicionada (em que se exige alguma contrapartida que implique ônus para o particular).

A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo. Essa característica é o ponto principal de distinção entre as concessões e as autorizações e permissões de uso de bens públicos. A Prof.^a Maria Sylvia Oi Pietro define concessão de uso de bem público como o "contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação". Ensina a autora que o contrato é "de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuitu personae*". Sendo contrato, a concessão incontroversamente deve ser precedida de licitação (salvo se presente alguma hipótese legal de dispensa ou inexigibilidade), não é precária, é sempre outorgada por prazo determinado e só admite rescisão {e não revogação} nas hipóteses previstas em lei.

Ademais, a extinção antes do prazo enseja indenização ao particular, quando não decorra de causa a ele imputável. A doutrina tradicional afirma que na concessão existe preeminência do interesse público, comparado com o do particular. Parece-nos que essa afirmação só é sempre correta quando se trata de concessão de serviço público. Na concessão de uso de bem público, pode o interesse público predominar, ou pode preponderar o interesse do particular concessionário. Como exemplo dessa última situação, tome-se uma concessão para exploração de mina de água ou para lavra de

jazida mineral. Como exemplo de situação em que há predomínio do interesse público (ou pelo menos interesses público e privado equiponderantes), tome-se uma concessão de área pública para exploração de um estacionamento anexo a um aeroporto, ou a concessão de uma área em prédio público onde funcione determinado órgão público para um particular instalar um refeitório destinado aos respectivos servidores. Seja como for, importante é enfatizar que a distinção realmente relevante reside no fato de as concessões serem contratos administrativos e as autorizações e permissões de uso de bem público serem meros atos administrativos.

Abaixo, sintetizamos as principais características da autorização, da permissão e da concessão de uso de bens públicos.

AUTORIZAÇÃO	PERMISSÃO	CONCESSÃO
Ato administrativo	Ato administrativo	Contrato Administrativo
Não há licitação	Licitação prévia	Licitação prévia
Uso facultativo do bem pelo particular	Utilização obrigatória do bem pelo particular, conforme a finalidade permitida	Utilização obrigatória do bem pelo particular, conforme a finalidade concedida
Interesse predominante do particular	Equiponderância entre o interesse público e do particular	Interesse público e do particular podem ser equivalentes ou haver predomínio de um ou de outro
Ato precário	Ato precário	Não há precariedade
Sem prazo, em regra	Sem prazo, em regra	Prazo determinado
Remunerada ou não	Remunerada ou não	Remunerada ou não
Revogação a qualquer tempo sem indenização, salvo se outorgada com prazo ou condicional	Revogação a qualquer tempo sem indenização, salvo se outorgada com prazo ou condicional	Rescisão nas hipóteses previstas em lei. Cabe indenização, se a causa não for imputável ao concessionário.

Por fim, cumpre aludir à concessão de direito real de uso em bem público (CDRU). Essa modalidade de uso privativo de bem público por particulares está regulada no Decreto-Lei 271/1967, com alterações trazidas pela Lei 11.481/2007.

Nos termos dos arts. 7.º e 8.º do DL 271/1967, pode ser outorgada concessão de direito real de uso de terrenos públicos, ou do respectivo espaço aéreo, "para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas". Pode a concessão recair também sobre terrenos particulares, aspecto que, todavia, não interessa ao presente estudo.

BIBLIOGRAFIA:

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.-São Paulo :Atlas, 2014.

Alexandrino. Marcelo, Vicente Paulo. Direito administrativo descomplicado - 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO. 2015.