

Matheus Carvalho

MANUAL DE **DIREITO**
ADMINISTRATIVO

13^a
Edição

revista
atualizada
ampliada

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 17

BENS PÚBLICOS

SUMÁRIO • 1. Conceito - 2. Competência para legislar - 3. Classificação - 4. Afetação e desafetação de bens públicos - 5. Garantias: 5.1. Alienação de bens públicos; 6. Utilização de bens públicos por particulares: 6.1. Consentimento estatal para utilização especial de bens públicos - 7. Aquisição de bens – incorporação dos bens ao patrimônio público: 7.1. Aquisição contratual; 7.2. Aquisição legal ou por fenômenos da natureza - 8. Bens em espécie - 9. Aprofundamento para provas discursivas - 10. Quadro Sinóptico - 11. Súmulas: 11.1 Súmulas do STF; 11.2 Súmulas do STJ - 12. Jurisprudências 2023/2024 – 13. Questões Concursos.

1. CONCEITO

Inicialmente, cumpre salientar ser bastante controversa a conceituação de domínio público e não haver um consenso entre os doutrinadores da matéria.

Majoritariamente, entende-se que o domínio público pode ser analisado em sentido amplo e em sentido restrito.

O domínio público em sentido amplo – também conhecido por **domínio eminente** – nada mais é senão o poder que o Estado exerce sobre todos os bens que se encontram em seu território. Não se trata de análise de propriedade ou posse, mas tão somente de soberania exercida dentro do território nacional, tão difundida em nosso texto constitucional e que gera a possibilidade de criação de restrições a esses bens pelo ente estatal, na busca do interesse público, ainda que pertençam a particulares.

Enfim, o domínio eminente é o poder de regulamentação exercido pelo ente estatal sobre os bens públicos e também sobre os bens privados que devem respeitar os interesses da coletividade e serem usufruídos de forma a garantir a função social da propriedade. É a manifestação do Poder de administração do Estado.

O domínio público em sentido estrito é conceituado pelo conjunto de bens que pertencem ao poder público, que goza de todas as faculdades atinentes ao direito de propriedade. São os chamados bens públicos. Esta é a matéria de nosso estudo e, por sua vez, também encontra divergência doutrinária em sua delimitação.

→ *Definição de bens públicos*

A definição de bens públicos é controversa porque a doutrina tradicional, em um primeiro momento, adotava o entendimento de que seriam bens públicos os bens das pessoas jurídicas de direito público, bem como aqueles bens pertencentes a pessoas de direito privado, desde que estivessem afetados à prestação de determinado serviço público.

Ressalte-se, inclusive, que este entendimento é o mais indicado para assegurar as garantias de tais bens, uma vez que as vantagens conferidas pelo ordenamento aos bens públicos não são prerrogativas do titular do bem, mas sim direito da coletividade. Explique-se. Se o ordenamento admitir a penhora e arrematação dos veículos de uma empresa de transporte público, por exemplo, o dano causado ao titular dos bens nada será em comparação com os prejuízos causados à coletividade que não poderá usufruir do serviço de transportes.

Dessa forma, a utilização do bem na busca do interesse público seria determinante para sua caracterização como bem público, ainda que sua titularidade fosse de Pessoa Jurídica de direito privado.

Esse entendimento é, por exemplo, encampado por Celso Antônio Bandeira de Mello¹ que estabelece que *“todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto estiverem) ficam submissos ao mesmo regime dos bens de propriedade pública. Logo, tem que estar incluídos no conceito de bem público”*

Todavia, com o advento do Código Civil de 2002, positivou-se, por meio do seu artigo 98, a conceituação de bens públicos, divergindo da doutrina, até então vigente. Isso porque o referido dispositivo estabelece, *in verbis*:

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.

Assim, resta claro que a conceituação dos bens públicos, no entender do legislador, toma por base sua titularidade e não sua utilização no interesse coletivo. Isso porque, não obstante os bens das pessoas jurídicas de direito público sejam públicos (e isso não se discute), conforme o texto de lei supratranscrito, o Código Civil Brasileiro não considera como bens públicos os bens pertencentes às pessoas de direito privado, ainda que estejam atrelados à prestação de serviços de interesse da coletividade.

Nesse sentido, se encontra a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho² que define *“bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas”*.

Para fins de prova de concursos, deve-se adotar esse segundo entendimento, ou seja, somente serão considerados bens públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.

Insta salientar, no entanto, que, muito embora não constem como bens públicos para a lei civil, os bens das pessoas jurídicas de direito privado que estejam sendo utilizados na prestação de determinado serviço público também devem gozar das prerrogativas de direito público, tais como as garantias de impenhorabilidade e não onerabilidade. Assim, mesmo não sendo abarcados pelo conceito de bens públicos, o regime jurídico administrativo e as garantias inerentes a esse regime se aplicam a esses bens, afetados ao interesse da coletividade.

1. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 26ª ed. 2009.
2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 25ª ed. 2012.

Esse entendimento se impõe, haja vista o fato de que as garantias dos bens públicos não são garantias do titular do bem, mas sim da coletividade que usufrui deles.

Logo, esse deve ser o entendimento dominante para provas de concursos, qual seja o da extensão das garantias dos bens públicos aos bens privados atrelados à prestação de serviços públicos.

→ ATENÇÃO

O candidato deve sempre tomar cuidado com provas objetivas no sentido de que, se for cobrada a literalidade do artigo 98 do CC/2002 (e costuma ser), a assertiva deve ser considerada como verdadeira.

Sendo assim, os bens das empresas estatais que não estejam vinculados à prestação dos serviços estão sujeitos à penhora. Com efeito, o Superior Tribunal Justiça pacificou o entendimento (no REsp 1070735/RS, Dje: 15/12/2008) de que os bens das empresas públicas prestadoras de serviços públicos se sujeitam à penhora desde que eles não estejam diretamente ligados à prestação de serviços e desde que a penhora não comprometa a execução dessa atividade. Isso porque a proteção está diretamente ligada ao princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos. De fato, vale lembrar que a atividade administrativa deve ser prestada de forma ininterrupta e que esse dever de prestação contínua da atividade pública se mantém, mesmo quando o serviço é transferido a pessoas jurídicas de direito privado.

No que tange às empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, seus bens não gozam de nenhuma das garantias inerentes aos bens públicos.

Importante ainda ressaltar que, mesmo sendo entidades de direito privado, as empresas estatais integram a estrutura da Administração Pública e, por isso, devem ser criadas por meio de lei específica que autorize sua criação, nos moldes do art. 37, XIX da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, a extinção da entidade também se deve dar mediante autorização legal e, quando da sua extinção, os bens serão devolvidos automaticamente à pessoa política que a criou (cláusula de reversão). Sendo assim, não se poderá desfazer livremente de seus bens.

Por fim, cumpre ressaltar o que está previsto na lei n. 11.284/2006. Esse diploma estabelece que são públicas todas as florestas localizadas nos entes públicos e nas pessoas jurídicas componentes da Administração Indireta, não diferenciando entre as de direito público e as de direito privado. Dessa forma, a proteção dos bens públicos, nesse caso, abrange inclusive entidades com regime de direito privado.

Concluindo, portanto, os bens das pessoas de direito privado que, de alguma forma, estiverem afetados ao interesse da coletividade gozam das garantias inerentes aos bens públicos, como forma de proteção ao princípio básico da supremacia do interesse público sobre o interesse privado que norteia toda a atividade administrativa.

2. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

O art. 22, I da Carta Magna, que define a competência legislativa privativa da União, estabelece que cabe ao ente federal legislar acerca de Direito Civil. Esse dispositivo abarca a competência legislativa acerca dos bens públicos.

Os demais entes da federação podem expedir leis específicas acerca de uso, ocupação e alienação de bens, desde que em consonância com as regras gerais.

3. CLASSIFICAÇÃO

A classificação de bens é relevante como toda classificação em direito para que se possa dar tratamento jurídico diferenciado de acordo com as necessidades de cada uma das espécies de bens públicos. Na doutrina tradicional, existem diversos parâmetros para fins de diferenciação dos bens.

As classificações que têm relevância jurídica são basicamente as que tomam por base a titularidade e a que se fundamenta na destinação do bem.

3.a. Quanto à sua titularidade.

Essa classificação, como deixa transparecer a nomenclatura, toma por critério o proprietário do bem. Nesse sentido, os bens podem se classificar em **federais, estaduais, municipais ou distritais**, sendo que tal classificação toma por base a titularidade do bem, que pode pertencer, respectivamente, à União Federal, Estados, Municípios ou Distrito Federal e as entidades de direito público que compõem sua administração indireta.

Essa classificação será analisada devidamente, no tópico referente aos bens em espécie.

De antemão, ressalta-se que o art. 20 do texto constitucional enumera os bens pertencentes à União. Por sua vez, o art. 26 estabelece quais são os bens pertencentes aos estados federados – essa enumeração é utilizada também para definir os bens do Distrito Federal. No que tange aos bens municipais, não há previsão constitucional expressa, abrangendo todos os bens de utilização local que não estejam na repartição da Carta Magna, como, por exemplo, praças, jardins, vias e logradouros públicos, edificações onde se localizam as repartições públicas municipais, entre outros.

3.b. Quanto a sua destinação.

A classificação que tem mais relevo para provas de concursos é a que divide os bens com base em sua utilização. A classificação que, tem fundamento legal no art. 99 do Código Civil, será, a seguir, descrita.

- 1) Bens de uso comum do povo – são bens que a Administração Pública mantém para o uso normal da população, de uso livre, gratuito **ou mediante a cobrança de taxas** (no caso de utilização anormal ou privativa). Alguns doutrinadores designam esses bens como *bens do domínio público*. Essa nomenclatura não é adotada nesta obra, uma vez que se consideram de domínio público todos os bens pertencentes às pessoas de direito público.

O fato é que, para a utilização normal desses bens, não há necessidade de autorização do Poder Público. No entanto, em determinadas situações, quando houver interesse de particulares em fazer utilização especial desses bens, deverá haver regulamentação do ente estatal.

São bens para uso da população em geral e essa destinação decorre ou da lei ou da própria natureza do bem, como é o caso de praias marítimas, ruas, praças públicas, etc.

2) Bens de uso especial – são bens usados para a prestação de serviço público pela Administração ou conservados pelo Poder Público com finalidade pública.

Esses bens podem ser *bens de uso especial* direto que são aqueles que compõem o aparelho estatal. Ex. Escola Pública, logradouro onde se localiza a repartição pública, automóvel oficial, entre outros.

É possível também se vislumbrar os *bens de uso especial indireto*. Nesses casos, o ente público não utiliza os bens diretamente, mas conserva os mesmos com a intenção de garantir proteção a determinado bem jurídico de interesse da coletividade. Podem ser citadas como exemplos as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, as terras públicas utilizadas para proteção do meio ambiente.

3) Bens dominicais ou dominiais (as expressões são sinônimas para a maioria da doutrina e para as provas de concurso, não obstante a doutrina tradicional, encabeçada pelo autor José Cretella Júnior estabelecesse como bens dominiais todos os bens componentes do domínio público) – são bens que não têm qualquer destinação pública. Ex: terra devoluta de um determinado Estado da federação, bens móveis apreendidos sem utilização definida.

Nesse caso, os bens somente ostentam a qualidade de bem público pelo fato de pertencerem a uma determinada pessoa jurídica de direito público – haja vista o ordenamento jurídico adotar o critério da titularidade para conceituação de bens.

Os bens dominicais, diferentemente do que ocorre com os bens de uso comum e com os de uso especial, podem ser alienados, respeitadas as condições previstas em lei (art. 76 da nova Lei de Licitações), ou seja, são bens que não estão fora do comércio como as outras espécies de bens públicos.

→ CUIDADO

Nem toda terra devoluta é bem dominical. Uma determinada terra devoluta cuja finalidade é a proteção do meio ambiente, por exemplo, é um bem de uso especial, em virtude da sua finalidade pública.

A doutrina costuma estabelecer que os bens que têm uma determinada destinação pública (seja uso comum do povo ou utilização especial) são bens afetados.

Em sentido contrário, todos os bens que não têm nenhuma utilização no interesse coletivo (os dominicais) são desafetados.

→ ATENÇÃO

- Bens de uso comum do povo e de uso especial – BENS AFETADOS
- Bens dominicais – BENS DESAFETADOS

4. AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Os institutos da afetação e desafetação de bens públicos decorrem do fato de que um bem desafetado pode passar a ter destinação pública específica (mediante afetação) e, da mesma

forma, um bem que tem destinação pública específica pode deixar de ostentar a qualidade de bem afetado (mediante desafetação).

Com efeito, afetar o bem é dar destinação pública a bem dominical e desafetar é suprimir a destinação de bem que estava atrelado, de alguma forma, ao interesse público. A doutrina mais tradicional, encabeçada por Diógenes Gasparini, também designa esses institutos como **consagração** (sinônimo de afetação) e **desconsagração** (sinônimo de desafetação).

A afetação do bem público torna esse bem inalienável e destinado a determinada utilização de interesse coletivo. Por isso, para a doutrina majoritária, a afetação é livre, ou seja, não depende de lei ou ato administrativo específico, pelo que, a simples utilização do bem, com finalidade pública, já lhe confere a qualidade de bem afetado. A sua destinação de fato, no interesse da coletividade, seja para uso comum ou para utilização especial, já afeta o bem.

Ressalte-se, ainda, que a afetação não é um caminho sem volta, ou seja, não é uma característica permanente do bem que poderá ser desafetado posteriormente, caso não haja mais interesse público em sua utilização.

Por seu turno, a desafetação torna o bem passível de alienação, nas condições previstas em lei. Isso porque o instituto retira sua destinação pública e ele deixará de ser de uso comum ou especial e passará a ser dominical.

Para que a desafetação seja feita licitamente, depende de lei específica ou manifestação do Poder Público mediante ato administrativo expresso, não ocorrendo com o simples desuso do bem.

Em que pese este entendimento, sabe-se da possibilidade de desafetação dos bens de uso especial por fatos da natureza, como, por exemplo, no caso de um incêndio em escola pública que a deixe totalmente destruída, impedindo sua utilização.

Dessa forma, a desafetação dos bens segue o seguinte esquema.

Desafetação	
Bens de uso comum	Lei ou ato administrativo previamente autorizado por lei.
Bens de uso especial	Lei, ato administrativo previamente autorizado por lei ou fato da natureza.

Ressalte-se, por fim, que determinados autores consideram que qualquer alteração de destinação pode configurar desafetação de bens. Sendo assim, se o bem deixa de ser de uso comum e passa a ser de uso especial, ele estaria sendo desafetado. Tal entendimento não é adotado para fins de provas, por ser minoritário, não obstante adotado por doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sylvia Zanella de Pietro. Conforme já explicitado, a desafetação ocorre quando o bem deixa de ser de uso comum ou especial para se tornar um bem dominical.

5. GARANTIAS

Os bens públicos gozam de determinadas prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público que lhes é peculiar. Tais garantias podem ser divididas em quatro regras válidas para os bens que ostentem a titularidade pública. Saliente-se que as garantias não

visam assegurar o direito do ente público (titular do bem), mas sim dos particulares que utilizam estes bens, colocados à disposição da coletividade. A inserção dessas garantias no regime desses bens é corolário da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Observe-se.

- Impenhorabilidade – os bens públicos não podem ser penhorados em juízo para garantia de uma execução contra a fazenda pública, por exemplo. A penhora e arrematação do bem seriam de inquestionável prejuízo a toda a sociedade que dele usufrui. A penhora não surtiria os efeitos necessários, inclusive, pelo fato de que o orçamento público é garantia da execução contra o Estado, uma vez que os débitos judiciais serão inscritos e pagos com respeito à ordem cronológica de precatórios prevista no art. 100 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o ente estatal é solvente e não depende da constrição judicial dos seus bens para garantir seus débitos.

Ressalte-se, ainda, que, mesmo os bens dominicais, que não estão atrelados a qualquer finalidade pública, gozam desta prerrogativa.

A penhora de bens e o regime de arrematação previsto no Código de Processo Civil não se coadunariam com a impossibilidade de livre alienação de bens. Com efeito, conforme se explicará, doravante, é possível a alienação de bens públicos, somente após o cumprimento dos requisitos da lei, inclusive a licitação. Dessa forma, a hasta pública judicial seria uma forma não regulamentada de alienação de bens públicos e inadmissível na legislação administrativa brasileira.

- Não-onerabilidade – os bens públicos não podem ser objetos de direito real de garantia, ou seja, um determinado bem público não fica sujeito à instituição de penhor, anticrese ou hipoteca para garantir débitos do ente estatal.

Sendo assim, o ente público jamais pode oferecer um bem público como garantia real dos débitos por ele contraídos, mesmo porque, essa garantia não poderia ser executada, em caso de inadimplemento da obrigação estatal.

- Imprescritibilidade – trata-se da prescrição aquisitiva (usucapião) e sua inoponibilidade ao Poder Público. Nesse sentido, os bens públicos não podem ser adquiridos pela posse mansa e pacífica por determinado espaço de tempo continuado, nos moldes da legislação civil. Importante salientar que a imprescritibilidade atinge inclusive os bens não afetados, não sendo estes, também, passíveis de usucapião.

Sendo assim, a posse mansa e pacífica de particulares sobre bens públicos, por 15 anos ininterruptos e sem oposição do ente estatal, não enseja a aquisição da propriedade por usucapião.

A imprescritibilidade está expressamente prevista no art. 102 do Código Civil. O texto constitucional também prevê a impossibilidade de usucapião sobre bens públicos imóveis, nos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 340, que estabelece que “*desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*”

Em verdade, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem-se manifestando no sentido de que a utilização de bens públicos não induz posse, tratando-se de mera detenção pelo particular. Logo, não seria possível a utilização dos meios de defesa possessória por esse particular para proteger sua utilização.

Nesse sentido, inclusive, a Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que “*A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias*”.



Para acesso ao vídeo,
utilize o QR Code ao lado.

- Alienabilidade condicionada – o entendimento mais moderno é o de que os bens públicos podem ser alienados, desde que atendidos os requisitos estampados no artigo 76 da nova Lei de Licitações. O primeiro requisito é estar o bem desafetado da destinação pública, haja vista os bens afetados terem a característica de inalienabilidade. A segunda exigência é a demonstração do interesse público na alienação deste bem. Ademais, se faz necessária a avaliação prévia do referido bem e, por fim, indispensável a realização de regular procedimento licitatório, prévio à alienação.

Deve ser registrado que, para a alienação de bem imóvel, além dos quatro requisitos explicitados alhures, há a exigência de um quinto requisito, qual seja a autorização legislativa.

O estudo acerca da alienação de bens públicos deve ser analisado cuidadosamente.

5.1. Alienação de bens públicos

Tradicionalmente, a doutrina costumava enumerar a inalienabilidade como característica básica de bens públicos. Tal regra, modernamente se aplica aos bens de uso especial e os de uso comum são afetados, logo insuscetíveis de alienação. Tais bens somente poderão ser alienados no caso de serem desafetados, quando, então, deixam de ser bens de uso especial (ou comum) e passam a ostentar a qualidade de bens dominicais. Portanto, é correta a assertiva corrente em provas objetivas de concursos de que os bens de uso especial e os bens de uso comum são inalienáveis (são bens fora do comércio).

Sendo assim, o art. 76 da nova Lei de Licitações estabelece os requisitos para alienação de bens públicos desafetados, ou seja, desvinculados de qualquer utilização de interesse público (uma vez que bens públicos afetados são inalienáveis).

Primeiramente, deve haver declaração estatal de que há interesse público na alienação. Considerando que a alienação é norma excepcional, essa declaração deve ser devidamente fundamentada. Posteriormente, deve ser feita a avaliação prévia do bem, que servirá de parâmetro para definir o valor da venda. Por fim, deverá ser realizado o prévio procedimento licitatório, nos moldes definidos pela legislação.

Em casos de bens imóveis, a alienação depende ainda de autorização legislativa, ou seja, deverá ser expedida uma lei específica que autorize o ato, dispensada essa exigência quando se tratar de alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

Em relação aos bens imóveis pertencentes à União, a Lei n. 9.636/98, em seu artigo 23 exige, além dos requisitos previamente estipulados, a autorização do Presidente da República, mediante regulamento.

“Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.”

No que tange à licitação, as alíneas do art. 75 estabelecem algumas situações em que a mesma é dispensada, sendo, portanto, possível a contratação direta, pelo ente público, nos moldes da lei. São situações em que a competição é faticamente possível, no entanto, a legislação dispensa a realização do procedimento. Ocorre que a dispensa é situação que excepcionaliza a regra geral, qual seja, o dever de licitar.

No que tange aos bens imóveis, a modalidade licitatória leilão é obrigatória, para fins de alienação.

Em relação aos bens móveis, não há exigência de autorização legislativa específica ou de autorização do Presidente da República. No que tange à modalidade licitatória, também será utilizado o leilão como modalidade cabível.

A avaliação é requisito indispensável para alienação dos bens e, no âmbito do executivo federal, os laudos de avaliação dos imóveis elaborados pelos avaliadores serão homologados pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União ou pelo órgão ou entidade pública gestora do imóvel. Por seu turno, o art. 24-A §§1º e 2º da lei 9636/98 dispõe que em caso de licitação deserta ou fracassada, é possível que haja a diminuição do valor da avaliação. Nestes termos, os dispositivos estabelecem que:

§ 1º Na hipótese de concorrência ou leilão público deserto ou fracassado, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá realizar segunda concorrência ou leilão público com desconto de vinte e cinco por cento sobre o valor de avaliação vigente.

§ 2º Na hipótese de concorrência ou leilão público deserto ou fracassado por duas vezes consecutivas, os imóveis serão disponibilizados automaticamente para venda direta, aplicado o desconto de vinte e cinco por cento sobre o valor de avaliação.

A **doação** de bens públicos é admitida excepcionalmente, nos moldes do art. 76 da nova Lei de Licitações, sem a necessidade de realização de procedimento licitatório. Com efeito, é dispensada a licitação para doação de bens, o que é admitido exclusivamente para outra entidade ou órgão da Administração Pública, de qualquer esfera de governo ou em outras situações especificadas na referida lei.

Por sua vez, os bens móveis podem ser doados para fins e uso de interesse social, após a análise de requisitos de conveniência e oportunidade.

O contrato de **permuta** ou troca é ajuste no qual ocorre transferência mútua de patrimônio. O ente público permuta com outra entidade da Administração Pública, em caráter excepcional e em hipóteses similares à doação. Trata-se, mais uma vez, de situações de licitação dispensada, ou seja, a contratação é realizada diretamente.

A **investidura**, também mediante dispensa de licitação, é regulamentada pelo art. 76, §5º da nova Lei de Licitações que estabelece, *in litteris*:

“§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I – alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao

da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II – alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão”.

A **dação em pagamento** ocorre todas as vezes que o ente estatal celebra contrato com determinado credor que admite o recebimento de um determinado bem público como forma alternativa de quitação da dívida do Estado. Para que o ente estatal entregue um bem, em pagamento a uma determinada dívida pública, se fazem necessárias autorização legal (em se tratando de bem imóvel), avaliação prévia e declaração de interesse público. Mais uma vez, a lei trata da hipótese como dispensa de licitação.

Por derradeiro, o art. 188, §1º da Constituição Federal prevê a **concessão de domínio**, por meio da qual uma entidade pública transfere, de forma gratuita ou onerosa, bem público a particular, desde que haja autorização legislativa, anuência do Congresso Nacional e se trate de área superior a 2.500 hectares.

Segue quadro de alienação de bens públicos, para memorização.

→ Requisitos para alienação de bens públicos

- Bem desafetado – tornado sem destinação pública;
- Demonstração de interesse público na alienação do bem com a respectiva avaliação e licitação;
- Possibilidade de alienação de bens imóveis e móveis por leilão;

Obs. É necessária lei específica para alienação de bens imóveis, salvo se eles forem fruto de dação em pagamento ou decisão judicial.

6. UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES

O Estado tem o poder-dever de gerir os bens integrantes do seu patrimônio, sendo responsável por administrá-los e definir sua utilização conforme sua natureza e destinação. Trata-se de poder-dever conferido à Administração Pública, porque o ente público tem o poder de gerir sua utilização, mas tem o dever de guarda, cuidado e conservação dos seus bens, sob pena de se responsabilizar pela deterioração indevida e má utilização.

Em determinadas situações, os bens são utilizados pelo próprio Estado, por meio de seus agentes, mormente, quando se trata da utilização de bens de uso especial. Todavia, os bens públicos também podem ser destinados à utilização dos particulares em geral, situações nas quais, a gestão pelo poder público se torna mais difícil.

Considerando-se a natureza dos bens públicos, a utilização pode ser **normal** ou **comum**, mas também pode ser **anormal** ou **especial**.

A **utilização normal do bem público** ocorre todas as vezes que o bem atende à sua finalidade originária, sendo usufruído por toda a coletividade, sem distinção entre os usuários. Pode-se citar como exemplo, a utilização de vias públicas para a circulação de automóveis, a utilização das praias para passeio. Ocorre que, em determinadas situações, o particular pretende dar destinação

diversa a esses bens. Suponha então que, ao invés de passear na praia, um casal pretende realizar sua festa de casamento na praia, ou um grupo pretende fechar a via pública para uma festa de confraternização dos vizinhos. Nesses casos, está-se diante de utilização anormal ou especial.

Conforme explicitado anteriormente, a utilização normal dos bens públicos não depende de manifestação do ente estatal, já que esses bens são de uso livre da população em geral. Entretanto, é possível que ente público regulamente a utilização comum, como forma de compatibilizá-la com os interesses públicos. Então, como dito alhures, o particular pode utilizar a via pública para trafegar em seu automóvel, mas deve respeitar as regras de trânsito para garantir uma melhor utilização desse bem. Sendo assim, pode-se dizer que a utilização dos bens públicos, em sua destinação ordinária, não depende de consentimento do ente estatal, mas não se trata de uso necessariamente livre ou sem regulamentação.

A discussão ganha corpo, com o direito de reunião estipulado no art. 5º, XVI da Constituição Federal que estabelece que *“todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”*.

O direito de reunião é garantia fundamental estabelecida na Carta Magna, no entanto, seu exercício não deve impedir ou comprometer a utilização normal dos bens públicos pela coletividade. Sendo assim, como forma de ponderação de interesses, o direito de reunião não pode ser exercido livremente, ou seja, em qualquer local e sem prévia comunicação à autoridade. Isso porque a utilização indevida poderá ensejar transtornos ao restante da coletividade como, por exemplo, uma reunião feita no centro da Avenida Paulista em horário de *rush*. Dessa forma, o poder público pode vetar o local e hora escolhidos para a reunião, de forma fundamentada, concedendo outros locais públicos em que ela possa ser realizada.

Por fim, insta ressaltar que a utilização comum pode ser feita em bens de uso comum do povo, mas também em bens de uso especial como, por exemplo, a visitação de mercados municipais, museus públicos, entre outros.

Quanto à **utilização especial ou anormal** dos bens públicos, ela ocorre quando o particular pretende utilizar o bem para destinação diversa das regras específicas estipuladas para ele. Exemplo disso é a situação em que determinado cidadão quer fazer um casamento na praia, ou fechar o trânsito de uma rua para organizar a festa de São João, ou ainda, quer espalhar as mesas do seu bar na calçada em frente a ele.

A utilização especial se divide em: utilização especial remunerada e utilização especial privativa.

- a) **utilização especial remunerada** ocorre quando o ente público exige o pagamento de determinado valor para a utilização do bem pela sociedade, como, por exemplo, a entrada para assistir a um espetáculo em um teatro público, ou o pedágio cobrado para transitar em uma estrada, ou ainda o pagamento de um ticket para visitação de praça. Para determinados doutrinadores, trata-se de utilização comum, afinal, o bem está sendo utilizado em sua destinação originária. Contudo, para fins de provas de concursos, a doutrina majoritária aponta no sentido de se tratar de uma utilização especial, uma vez que está limitada ao pagamento de retribuição ao poder público.

- b) **utilização especial privativa** ocorre quando o particular precisa fazer uso do bem sem a interferência de outras pessoas. É o caso de uma festa de casamento realizada em uma praia, na qual as pessoas não convidadas estão impedidas de utilizar o bem, durante todo o tempo de utilização especial.

Nessas situações, a utilização anormal (chamada de “utilização especial”) desses bens fica dependendo da manifestação do Estado que, discricionariamente, deve analisar se a utilização diferenciada de um indivíduo não vai obstar a utilização normal deste bem pelo restante da coletividade.

Com efeito, considerando que o bem deixa de estar à disposição da coletividade, dando ao particular a possibilidade de utilização não compartilhada, a utilização especial depende de instrumento jurídico específico e válido que manifeste consentimento do poder público. Como regra geral, esse consentimento é manifestado por meio de institutos precários que admitem a retomada do bem pelo Estado, no entanto, em determinadas situações, o consentimento pode-se manifestar por meio de contrato administrativo, com prazo de duração determinado e garantias ao particular.

Os instrumentos legais postos ao Estado para viabilizar esta utilização anormal dos bens públicos pelos particulares devem ser objeto de estudo acurado, por se tratar de tema recorrente em provas de concursos.

6.1. Consentimento estatal para utilização especial de bens públicos

- **Autorização de uso:** é ato discricionário e precário, independente de licitação prévia, por meio da qual o Estado permite a utilização anormal ou privativa de um bem público pelo particular, concedida eminentemente no interesse deste, desde que, por óbvio, não cause prejuízos ao interesse da coletividade. Podem ser citados, como exemplos, o fechamento de uma rua para eventos festivos ou a utilização da praia para realização de casamento ou festa privada.

A característica da discricionariedade decorre do fato de que este ato é realizado pelo ente público, no exercício do poder discricionário, com margem de escolha, dentro dos limites da lei, por meio de critérios de oportunidade e conveniência administrativas. Ou seja, compete ao agente público, no caso concreto, analisar se a utilização anormal ora admitida não causará transtornos ao resto da coletividade.

A característica da precariedade enseja a possibilidade de extinção de tal ato, por motivo de interesse público, sem a necessidade de indenização ao particular beneficiado.

O ato de autorização não depende de procedimento licitatório prévio e pode ser feito a título gratuito ou oneroso.

- **Permissão de uso:** é ato discricionário e precário, **dependente de licitação prévia**, por meio da qual o Estado permite a utilização anormal ou privativa de um bem público pelo particular, concedida eminentemente no interesse público. Os exemplos a serem citados passam por *Stands* em feiras de artesanatos ou bancas de revistas em calçadas, em que estão presentes os interesses de difusão de cultura ou direito à informação.

Não obstante sua natureza jurídica de ato administrativo, sempre que possível, a permissão de uso deve ser precedida de procedimento licitatório e, se o ato previr termo final, perde o caráter de precariedade, porque o prazo enseja garantia de duração ao particular. Dessa

forma, caso seja extinta antes do prazo aposto, no próprio ato, enseja indenização ao particular. É o que se denomina permissão condicionada.

Obs.: Alguns doutrinadores defendem que a diferença entre permissão e autorização não reside no interesse público ou não do ato, mas sim da transitoriedade, sendo que a autorização seria utilizada para situações mais transitórias e a permissão para situações que têm maior duração.

Por fim, cabe ressaltar, que a Lei 14.133/2021, em seu art. 2º, IV dispõe que suas normas se aplicam a permissão de uso de bem público, o que poderia ensejar o entendimento de que tal instituto teria natureza jurídica contratual. Todavia, entende-se que, em verdade, a lei se aplica à permissão, no que tange às regras referentes ao procedimento licitatório, necessário sempre que houver mais de um interessado na permissão.

- Concessão de uso – trata-se de contrato administrativo que permite o uso de bem público de forma anormal ou privativa, usado para situações mais perenes, permanentes e que dependem de maior investimento financeiro do particular. Não é precária – por ter natureza contratual – tem prazo determinado e requer procedimento licitatório prévio, salvo as hipóteses de dispensa e inexistência. Por exemplo, a utilização de box em um determinado mercado municipal ou de restaurante em uma universidade pública.

Conforme exposto, a concessão de uso é contrato administrativo e, como tal, segue as normas estipuladas na nova Lei de Licitações, com a possibilidade de inserção de cláusulas exorbitantes, cobrança de garantias, entre outras regras. Como todo contrato administrativo, ela pode ser rescindida antes do termo final, por motivo de interesse público, ensejando, nesses casos, direito à indenização ao particular contratado. Mais uma vez, pode ser realizada a título gratuito ou oneroso.

- Concessão de direito real de uso – é contrato administrativo por meio do qual o particular passa a ser titular de um direito real de utilização de determinado bem público. Pode ser feito, por exemplo, quando a administração visa à industrialização ou urbanização de determinada área, cultivo da terra, preservação de comunidades tradicionais. Pode-se conceder o direito real de utilizar determinado terreno público, por exemplo, a uma fábrica. Depende de licitação, sempre na modalidade concorrência, independentemente do valor do contrato.

A concessão de direito real de uso tem previsão no Dec. Lei 271/67 que, em seu art. 7º conceitua o instituto e prevê inclusive a possibilidade de transferência desse título por sucessão ou por ato *inter vivos*.

- Concessão de uso especial para fins de moradia – regulamentado pela MP n. 2.220/01 (alterada pela Lei 13.465/17) que estabelece que *“Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”*

Define ainda a legislação que a concessão será feita a título gratuito ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil.

Por fim, a medida provisória não admite o reconhecimento desse direito por mais de uma vez ao mesmo concessionário.

A referida legislação ainda permite a concessão de uso coletiva ao determinar que, em caso de imóveis com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, **a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva**, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

- Cessão de uso – normalmente feito entre órgãos ou entidades públicas, tem a finalidade de permitir a utilização de determinado bem público por outro ente estatal, para utilização no interesse da coletividade. Normalmente é firmado por meio de convênio ou termo de cooperação.

Além das formas acima descritas, é possível a utilização de bens públicos por meio de instrumentos privados de uso como a enfiteuse e a locação civil, o comodato, etc. Esses instrumentos são matéria de estudo do direito civil.

Para a doutrina majoritária, essa utilização de bens, nos moldes do direito privado será admitida somente para bens dominicais.

7. AQUISIÇÃO DE BENS – INCORPORAÇÃO DOS BENS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Trata esse tópico das formas pelas quais o ente estatal se torna proprietário de bens, no ordenamento jurídico, com a intenção de atender às finalidades públicas e atender aos interesses da coletividade. A aquisição de bens se pode dar mediante contratos, por fenômenos da natureza ou, até mesmo, por meio de lei.

Ademais, essas aquisições podem ocorrer de forma originária ou derivada.

A aquisição **originária** se dá independentemente da vontade do transmitente e se designa de aquisição direta de bens. Nesses casos, o bem se incorpora ao patrimônio público sem nenhuma espécie de restrição ou ônus. São exemplos de aquisição originária a usucapião, a desapropriação, a aluvião, entre outros.

A aquisição **derivada** decorre de consenso entre as partes e transfere o bem ao patrimônio público, com todos os ônus que ele possuía originariamente. Podem-se citar como exemplos a compra e venda, a dação em pagamento, entre outros.

7.1. Aquisição contratual

Os contratos de aquisição celebrados pelo Poder Público não se revestem da natureza de contratos administrativos. São contratos da Administração celebrados sob o regime de direito privado, embora respeitando as limitações e princípios do Direito Administrativo, inclusive, o dever de licitar, conforme art. 37, XXI da Constituição Federal. Analisemos esses contratos de forma bem sucinta, somente para fins de identificação.

- a) **Compra e venda:** trata-se de contrato regulamentado pelo Código Civil em seu art. 481, por meio do qual o vendedor se responsabiliza por transferir a propriedade de determinado bem ao comprador, mediante o pagamento de preço justo acordado entre as partes. Embora um contrato privado, quando celebrado pela Administração deve respeitar algumas regras, quais sejam, processo administrativo, avaliação prévia, declaração de interesse público e licitação, salvo as hipóteses já tratadas de dispensa e inexigibilidade.
- b) **Dação em pagamento:** ocorre todas as vezes nas quais o credor admite receber, como forma de pagamento de seu crédito, prestação diversa da que havia sido previamente acordada. Em outras palavras, o ente público admitirá receber um bem privado em substituição a um débito do particular. Tem previsão no art. 356 do CC.
- c) **Resgate da enfiteuse:** sempre que o Estado for proprietário de um bem que está sujeito a enfiteuse, caso o enfiteuta deixe de cumprir suas obrigações. Ressalte-se que, não obstante a enfiteuse tenha sido extinta pelo Código Civil, em 2002, aquelas que já haviam sido constituídas serão mantidas, uma vez que se trata de instituto perpétuo.
- É cediço que, na enfiteuse, o proprietário do bem, ou senhorio direto transfere ao enfiteuta ou foreiro o domínio útil do bem, em troca do pagamento de foro anual e laudêmio em casos de alienação do bem a terceiro.
- d) **Permuta:** é contrato por meio do qual as partes se obrigam mutuamente a dar uma coisa por uma outra determinada no contrato previamente. Tem previsão no art. 533 do Código Civil e segue as regras referentes à compra e venda.
- e) **Doação:** prevista no art. 538 do CC, é contrato por meio do qual uma pessoa transfere parte do seu patrimônio para o patrimônio de terceiro, o donatário. Conforme entendimento da legislação civil, a doação pode ser feita de forma simples ou com encargos impostos ao donatário do bem.

7.2. Aquisição legal ou por fenômenos da natureza

Em determinadas situações, a aquisição de bens pelo Poder Público decorre de previsão legal ou constitucional.

- a) **Desapropriação:** é instituto com base no art. 5º, XXIV da Constituição Federal que estabelece a possibilidade de aquisição dos bens pelo Poder Público mediante o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, desde que presentes os requisitos de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social. A desapropriação é estudada em capítulo específico e trata-se de forma originária de aquisição de propriedade pelos entes federativos. Ressalte-se que existe a possibilidade da realização de desapropriações especiais, nas quais a indenização não será paga em dinheiro, conforme o caso sendo paga em títulos ou, até mesmo, sem o pagamento de qualquer indenização, conforme previsão do art. 243 do texto constitucional.
- b) **Usucapião:** trata-se também de forma originária de aquisição de propriedade que se dá pelo decurso de tempo. Chamada também de prescrição aquisitiva, configura a aquisição de determinada propriedade em virtude da posse mansa e pacífica por determinado espaço de tempo continuado. Os art. 1238 a 1244 do Código Civil preveem algumas espécies

de usucapião. Ressalte-se, ainda, que o ente público pode usucapir bens privados, não obstante não possa ter seus bens adquiridos desta forma.

- c) **Acessão natural:** o Código Civil, em seus artigos 1248 a 1253, prevê as hipóteses de acessão, quais sejam, a formação de ilhas, a avulsão, a aluvião, o abandono de álveo, além das construções e plantações. Tais institutos são matéria de estudo do Direito Civil e ensejam aquisição da propriedade também pelo ente estatal.
- d) **Testamento e herança vacante:** o Código Civil admite a transferência de bens por disposição de última vontade. Dessa forma, pode-se, por meio de testamento, transferir bens ao Estado.

Ademais, nos casos de herança vacante (sem herdeiros sucessíveis), será transferido o bem objeto dessa herança ao Município ou Distrito Federal, sendo transferido à União Federal se o bem estiver localizado em territórios federais (art. 1819 a 1822 e 1844 do Código Civil). Veja-se:

“Art. 1.822. A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal”.

- e) **Reversão de bens:** instituto previsto na lei 8987/95 que define que os bens da concessionária de serviços públicos que estejam atrelados à prestação do serviço serão transferidos ao poder concedente, ao final do contrato de concessão, mediante o pagamento da indenização devida. Tal instituto é tratado de forma detalhada no capítulo referente aos serviços públicos, para o qual remeto o leitor.
- f) **Pena de perdimento de bens:** tem previsão no art. 91, II do Código Penal e trata-se de efeito da condenação penal. Os bens utilizados como instrumentos dos crimes praticados ou que sejam produtos deste ou ainda que decorram dos proveitos auferidos com o crime serão transferidos para a União Federal.
- g) **Perda de bens:** A lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que a perda dos bens acrescidos ilicitamente é uma das penalidades aplicadas ao agente público ou particular que pratique ato de improbidade. A previsão está no art. 12 da referida lei que dispõe acerca das sanções aplicáveis.

8. BENS EM ESPÉCIE

O texto constitucional, em seu artigo 20 define quais os bens pertencentes à União, conforme abaixo transcrito.

Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

Nesse dispositivo, o texto constitucional se vale de norma abrangente, como forma de resguardar todo o patrimônio já adquirido pelo Poder Público e aqueles que venham a ser adquiridos por todos os meios já estudados.

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;

As terras devolutas são terras que não sofreram apossamento de ninguém. A lei 6383/76 prevê a Ação Discriminatória para separação e limitação das terras devolutas, quando não for possível fazê-lo na via administrativa. Ressalte-se que as terras devolutas são, como regra geral,