

CAPÍTULO I – BENS PÚBLICOS

1.1. Dos bens públicos

Os bens públicos como vimos no tópico anterior, são todos aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta, sendo todos os demais particulares. Assim, forçoso que venhamos a discorrer, no primeiro tópico, sobre os bens públicos em si.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público [...], bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetadas à prestação de um serviço público¹³.

Assim, os doutrinadores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias, conceituam:

Bens Públicos são aqueles, materiais ou imateriais, cujo titular é uma pessoa jurídica de direito público (da administração direta, indireta, fundacional ou autárquica) ou uma pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, quando o referido bem estiver vinculado à prestação deste serviço público¹⁴.

No entendimento de Diogenes Gasparini, “bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes ou não às pessoas jurídicas de Direito Público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público”¹⁵.

Desta forma, observamos que a noção de bens públicos é dada pela própria lei, no artigo 98, do Código Civil, *in verbis*: “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”¹⁶.

O conjunto de bens públicos forma o domínio público, que inclui não somente aqueles bens que pertencem às pessoas de Direito Público, ou seja, União, Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios, autarquias, associações públicas e as demais entidades de caráter público (CC/02, art. 41), mas também bens particulares que, embora não pertencendo a essas pessoas, estão afetadas a uma destinação pública específica.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2007, p. 886.

¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil – Teoria Geral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 334.

¹⁵ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 710-711.

¹⁶ PINTO, Antônio Luiz de Toledo [col.] *et al.* **Vade Mecum**. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 155.

Assim, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, esboça entendimento acerca do chamado domínio público, senão vejamos:

[...] Neste caso, o adjetivo público fica entrelaçado à noção de Estado a quem é conferido um poder de dominação geral. Mas, de outro lado, pode o domínio público ser visto como um conjunto de bens destinados à coletividade, hipótese em que esse mesmo objetivo se estaria referindo ao público, de forma direta ou indireta¹⁷.

Genericamente, é toda espécie de bens, sob o domínio do Estado. Porém, cabe frisar que não são considerados bens públicos os que integram o patrimônio das empresas governamentais (sociedades de economia mista, empresa pública, subsidiárias) exploradoras de atividade econômica, uma vez que são pessoas privadas (CR/88, art. 173, § 1º, II). Além disso, esses bens não estão vinculados à execução de qualquer serviço público. O mesmo ocorre com a fundação privada cujo objetivo não seja a prestação de serviço público¹⁸.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal quando da apreciação dos MS 23.627-DF e MS 23.875-DF em 07/03/2002 (informativo nº 259, março/2002), manifestou entendimento de que os bens das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista não são bens públicos e sim bens privados¹⁹.

A Constituição da República estabelece que a União e os Estados-Membros são detentores dos bens enumerados nos artigos 20 e 26 respectivamente. Enquanto que, ao Distrito Federal pertencem aqueles que em seu território seriam do Estado-Membro e do Município. Por fim, este último tem a propriedade dos bens que dizem respeito ao seu interesse local.

Com efeito, bens públicos são os necessários à Administração Pública para o atingimento de um determinado fim que vise a propiciar o bem estar e a satisfação de todos, é sobre tudo, aquele que por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

1.2. Classificação dos bens públicos

No que tange à classificação dos bens públicos, o direito brasileiro, adotou terminologia própria, não seguindo o Código Napoleônico de 1804, onde é mais comum a

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júri, 2005, p. 991.

¹⁸ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 711.

¹⁹ GARCIA, Audrey Danezi P. **Bens Públicos**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/bens-publicos-direito-administrativo/17928/>. Acesso em: 24 de setembro de 2011.

bipartição dos bens públicos, ao qual apareceu pela primeira vez no Código Civil de 1916, como sendo *tripartite*. Persistindo o instituto no Código Civil de 2002, incluindo-se aos bens públicos os pertencentes às pessoas jurídicas de direito público:

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 dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado²⁰. (grifo nosso).

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens, ao passo que nas duas primeiras modalidades (bens de uso comum do povo e bens de uso especial), a uma destinação pública. Enquanto, os bens dominicais estão desafetados de qualquer destinação pública específica, exemplo: Terras devolutas.

Deste modo, podemos concluir que os bens públicos de uso comum do povo são os que embora pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, podem ser utilizados, sem restrição e gratuitamente, por todos, sem necessidade de qualquer permissão especial. Já os bens de uso especial são os que estão à disposição da Administração Pública para a conservação de seus fins, não sendo, portanto, de livre uso pela coletividade. Sendo que os bens dominicais, mais precisamente as terras devolutas, são bens privados do Estado, não estando afetados a uma destinação público-social, pois constituem o patrimônio disponível do Estado.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro os bens dominicais se diferenciam dos demais bens de propriedade pública por possuir as seguintes características:

[...] 1 – comportam uma função patrimonial ou financeira, porque se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral; a consequência disso é que gestão dos bens dominicais não era considerada serviço público, mais uma atividade privada da Administração; 2 – submetem-se a um regime jurídico de direito privado, pois a Administração pública age, em relação a eles, como um proprietário privado²¹.

Embora a natureza desses bens não seja exclusivamente patrimonial, a sua administração pode visar, concorrentemente, ao público em geral. Além disso, a administração financeira tem objetivo imediato, pois, em uma perspectiva mais ampla, atende a fins de interesse geral.

²⁰ PINTO, Antônio Luiz de Toledo [col.] *et al.* **Vade Mecum**. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.155.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 620.