

## IV – BENS PÚBLICOS

### NOÇÃO E CONCEITO; AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO; REGIME JURÍDICO; CLASSIFICAÇÃO; FORMAS DE AQUISIÇÃO E ALIENAÇÃO; FORMAS DE UTILIZAÇÃO

#### 1. NOÇÃO E CONCEITO

Dois critérios podem ser utilizados para se definir “bem público”:

##### CRITÉRIO DA QUALIDADE DO TITULAR

Tal critério leva em conta quem é o titular do bem, seu proprietário. Uma primeira corrente que utiliza tal critério conceitua bem público como o *bem pertencente a uma pessoa jurídica estatal*<sup>1</sup>. Incluem-se nesta categoria, assim, bens de entidades estatais dotadas de personalidade de DPú e de DPri.

Uma segunda corrente que utiliza este critério conceitua bem público como o *bem pertencente às pessoas jurídicas de DPú*<sup>2</sup>.

##### CRITÉRIO DO REGIME JURÍDICO

Tal critério leva em consideração o regime jurídico que se aplica ao bem.

Segundo este critério, bem público é o *bem submetido a um regime jurídico de DPú*<sup>3</sup>. Tal regime importa em restrições quanto ao uso, fruição e disponibilidade do bem.

Mesmo o bem pertencendo a um particular, se estiver vinculado a uma finalidade pública (sujeito a um regime de DPú, portanto), é qualificado como bem público.

---

<sup>1</sup> Bem privado, em contra-partida, é o bem cujo titular não integra o Estado.

<sup>2</sup> Vide, nesse sentido, o art. 98 do Código Civil;

<sup>3</sup> Bem privado, por sua vez, seria o bem subordinado a regime de DPri, ainda que o titular integre a AP (p.ex., sociedade de economia mista que exerce atividade econômica).

CABM – Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas de Direito Público (União, Estados, DF, Municípios, autarquias e fundações de DPú), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

Assim, os bens das pessoas dotadas de personalidade de DPú (AP Direta, autarquias e algumas fundações, p.ex.) são todos públicos.

Já quanto aos bens das pessoas estatais dotadas de personalidade de DPri (empresas públicas e sociedades de economia mista, p.ex.), alguns são subordinados ao regime de DPú (considerados bens públicos, portanto) enquanto outros são disciplinados pelo DPri.

Para CABM, mesmo o bem pertencendo a particular, se estiver vinculado a uma finalidade pública, é qualificado como bem público<sup>4</sup>.

MJF defende que os bens de particulares, mesmo que afetados à satisfação de necessidades coletivas e submetidos parcialmente a regime de DPú, não se transformam em bens públicos.

Neste caso, porém, CABM e MJF concordam que o direito de propriedade permanece com o particular, mas a relação por ele travada com a AP protege a utilização pública do bem.

Ex. bens de concessionários de serviço público indispensáveis à prestação de tal atividade – submetem-se ao regime jurídico de DPú<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A propriedade jurídica do bem pode ser de titularidade de uma pessoa privada ou pública

<sup>5</sup> O particular, concessionário de serviços público, pode aplicar seus bens à prestação das utilidades correspondentes. Enquanto esses bens estiverem afetados, haverá incidência do regime jurídico dos bens públicos. Trata-se de situação temporária, pois o bem do particular ou será integrado no domínio público ou perderá sua afetação com o passar do tempo.

MJF - Conseqüência disso é que não se pode cogitar da sua penhorabilidade ou alienabilidade, sem prévia desafetação, a qual se faz por ato formal do poder concedente, depois de verificada a viabilidade da continuidade do serviço público sem sua utilização

O conjunto de bens públicos forma o “domínio público”.

Para Rui Cirne Lima, a noção de “domínio público” é mais extensa que a de simples “propriedade”, pois todos os bens que participarem da atividade administrativa pública compõem o “domínio público”, mesmo que não sejam de “propriedade” do PP. Esta é a marca dos bens públicos, fazerem parte da atividade administrativa pública.

Os bens públicos são instrumentos para o cumprimento das funções do Estado (levadas a efeito para atender às necessidades coletivas). Por isso, quem usa e frui dos bens não é o Estado, mas sim os particulares<sup>6</sup>.

## **2. CLASSIFICAÇÃO**

O art. 99 do Código Civil classifica os bens públicos segundo a destinação dos mesmos, da seguinte forma:

---

<sup>6</sup> Isto se dá com maior nitidez em se tratando de bens de uso comum do povo.

## BENS DE USO COMUM DO POVO

Destinados ao uso indistinto de todos.

A utilização é concorrente de toda a comunidade;

São os bens fruíveis coletivamente por todos os membros da comunidade.

Abrange todos os bens cuja utilização em regra não pode ou não deve ser objeto de apropriação privada exclusiva por algum sujeito.

O Estado é titular desses bens porque nenhum sujeito pode adquirir domínio sobre eles<sup>7</sup>.

Ex. mar, ruas, estradas, praças, rios navegáveis;

## BENS DE USO ESPECIAL

Destinados a um serviço ou a um estabelecimento público.

Sua utilização se dá para cumprimento das funções públicas.

Repartições públicas; locais onde se realiza a atividade pública ou onde se presta um serviço público.

Ex. imóveis onde estão instaladas repartições públicas em geral, teatros, museus, universidades, bibliotecas, veículos oficiais, cemitérios públicos, aeroportos, mercados;

## BENS DOMINICAIS

Bens que o Estado tem como objeto de direito real, não aplicados ao uso comum e nem ao uso especial.

---

<sup>7</sup> A propriedade pública exercitada sobre os bens de uso comum não se identifica com o vínculo dominial disciplinado pelo DPri.

A identificação do bem dominical se faz de modo excludente. Todos os bens de titularidade estatal que não sejam qualificáveis como de uso comum do povo nem de uso especial são considerados dominicais.

Podem ser utilizados pelo Estado para obtenção de renda, para fins econômicos, como o faria um particular.

O Estado é proprietário dos mesmos como qualquer proprietário.

São bens de titularidade estatal, que não têm utilização institucional.

Ex. terrenos e terras em geral pertencentes ao Estado.

Alguns autores (MSZP p.ex.) dividem estes três tipos de bens em duas categorias:

a) *bens de domínio público do Estado*, nos quais se incluem os de uso comum do povo e os de uso especial; e

b) *bens de domínio privado do Estado*, nos quais se incluem os bens dominicais.

Faz-se isso porque o regime jurídico dos bens de uso comum e dos bens de uso especial é igual, não tem diferença.

### **3. AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO**

#### **AFETAÇÃO**

É a destinação de um bem ao uso comum ou ao uso especial.

É a destinação do bem público à satisfação das necessidades coletivas estatais.

## DESAFETAÇÃO

É a retirada do referido destino do bem.

É ato unilateral por meio do qual o Estado altera o regime jurídico aplicável ao bem de uso comum ou de uso especial, submetendo-o ao regime de bem dominical.

Constitui o desligamento do bem da estrutura organizacional institucional estatal. O bem continua a ser público, mas deixa de ser necessário ou útil para o desempenho das funções próprias do Estado. Os bens dominicais não são afetados a nenhum destino público.

A afetação e a desafetação podem ser expressas ou tácitas.

*Afetação expressa* - decorre de ato adm ou lei; ex: AP expede decreto estabelecendo que determinado imóvel (dominical) será destinado à instalação de uma escola;

*Afetação tácita* - resulta da atuação da AP, sem manifestação expressa de sua vontade; ex: AP simplesmente instala uma escola em um prédio, sem qualquer declaração expressa;

A *desafetação* (operação inversa) também pode ocorrer mediante declaração expressa ou pela simples desocupação do imóvel, que fica sem destinação, ou ainda por fato da natureza.

A afetação ao *uso comum* pode advir do destino natural do bem (mar, rio, rua, estrada, praça), bem como de ato material ou formal (lei ou ato administrativo) da AP que aplique ou determine a aplicação de um bem dominial ou de uso especial ao uso comum do povo.

A desafetação dos bens de *uso comum* (seu trespasse para o uso especial ou a conversão para bem dominical), segundo CABM, depende de lei ou de ato adm praticado na conformidade dela. Não se admite, portanto, desafetação por mero ato material (abandono de uma praça, p.ex.).

A afetação ao *uso especial* pode advir de ato material (simplesmente começa-se a usar o bem para um uso especial) ou ato formal (ato administrativo ou lei determina formalmente que o bem será destinado a determinado fim).

A desafetação de bem de *uso especial*, convertendo-o para a classe de bem dominical, pode ser feita por ato material ou ato formal (lei ou de ato adm)

Ex. a AP transfere um serviço de um prédio para outro, ficando o primeiro desligado de qualquer destinação (ato material) ou lei que assim determine (ato formal).

Admite-se também que um fato da natureza determine a passagem de um bem do uso especial para a categoria dominical (ex. terremoto que destrói prédio onde funcionava uma repartição pública).

#### **4. REGIME JURÍDICO**

O rj dos bens públicos é marcado pelas seguintes características:

## RESTRICÇÕES À ALIENABILIDADE<sup>8</sup>

Deve ser entendida como alienabilidade nos termos da lei.

Os bens submetidos ao regime jurídico público sujeitam-se a restrições quanto a sua alienação.

Não há inalienabilidade absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como mares, rios navegáveis e praias, p.ex.

Aqueles que sejam inalienáveis em decorrência de destinação legal ou de ato adm e sejam suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade, desde que percam a destinação pública (desafetação).

Os bens de uso comum ou especial não são alienáveis enquanto conservarem tal qualificação (arts. 100 CC). Só podem sê-lo (nos termos da lei) depois de serem desafetados, passando à categoria de bens dominicais.

Enquanto estiverem afetados a tais destinos (comum ou especial), não podem ser alienados.

Trata-se de bens que estão fora do comércio jurídico privado, o que significa serem insuscetíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos de DPri, enquanto coisas públicas. Podem ser objeto de direito de propriedade por parte de pessoas públicas e transferidas entre elas, admitindo a criação de direitos reais administrativos e de direitos

---

<sup>8</sup> alguns denominam “inalienabilidade”;



administrativos de natureza obrigacional em benefício de particulares transmissíveis de uns aos outros na forma da lei.

Isto quer dizer que os bens de uso comum ou de uso especial, enquanto mantiverem tal natureza, podem ser objeto de alienação de uma entidade pública para outra, segundo normas de DPú (por lei).

#### IMPENHORABILIDADE – consequência do art. 100 CF

Consiste na impossibilidade de incidir execução forçada (penhora) sobre os bens públicos.

O art. 100 CF prevê uma forma específica para satisfação de créditos contra o PP (através de precatório requisitório – vide redação do art. 100 abaixo). Os bens públicos não podem ser penhorados e praceados para que eventual credor satisfaça seu crédito.

Também não podem ser gravados com direitos reais de garantia. Não se pode constituir, p.ex., hipoteca sobre um bem público.

Para a garantia de empréstimo, p.ex., há o recurso da emissão de títulos.

*Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual e municipal, 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.*

*§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de Direito Público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-*

*se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.*

*§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e seus complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.*

*§ 2º 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 segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.*

*§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda federal, estadual ou municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.*

*§ 4º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.*

*§ 5º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.*

## IMPRESCRITIBILIDADE

Os bens públicos, de todas as categorias, não são suscetíveis de usucapião.

Decreto-lei 9.760/1946 – art. 200<sup>9</sup>; Súmula 340 STF<sup>10</sup>; CF – arts. 183, § 3º<sup>11</sup> e 191, § único<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> “Art. 200. Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”

<sup>10</sup> “340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”

<sup>11</sup> “Art. 183 (...) § 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”

<sup>12</sup> “Art. 191 (...) § único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”

## DESNECESSIDADE DE FORMALIDADES PRIVATÍSTICAS PARA A CONSTITUIÇÃO DE DIREITO REAL

Há casos em que a aquisição da titularidade do bem público não depende do cumprimento dos requisitos previstos na legislação privada.

Ex. desde a aprovação do loteamento, as áreas destinadas às ruas passam ao domínio público pelo chamado “concurso voluntário”<sup>13</sup>.

### 5. FORMAS DE AQUISIÇÃO E ALIENAÇÃO

Os bens públicos podem ser adquiridos pelas mesmas formas previstas no DPri (ex. compra e venda, doação, permuta) e por formas específicas de DPú (ex. desapropriação, determinação legal<sup>14</sup>).

A alienação de bens públicos depende de demonstração de interesse público, avaliação do bem, autorização legislativa (para os imóveis) e deve ser precedida de licitação – arts. 17 e 19 Lei 8.666/1993

---

<sup>13</sup> O art. 22 da Lei n° 6.766/1979 assim dispõe: “Art. 22. Desde a data do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”. O STJ, nos autos do REsp n° 27.602-4, manifestou-se da seguinte maneira a respeito do assunto: “A moderna doutrina considera que não é apenas o título de aquisição civil, nem a transcrição imobiliária, que conferem ao imóvel o caráter público, mas sim sua destinação (...) Consumados o arruamento e a urbanização, as áreas livres são tidas como de domínio público (...)” (STJ, 4ª T., RE 27602-4, Rel. Min. Athon Carneiro, j. 14.06.93)

<sup>14</sup> ex. de aquisição pode determinação legal: art. 22 Lei 6.766/1979 – em decorrência de loteamento, passam para o domínio público as áreas nele obrigatoriamente previstas para vias, praças e áreas destinadas a equipamentos urbanos;

O art. 17 exige demonstração de interesse público, prévia avaliação, autorização legislativa (quando se trate de bens imóveis) e licitação (salvo nos casos de ressalvas legais).

Lembre-se que o bem, para ser alienável, deve ser dominical. Portanto, se tratar-se de bem de uso comum do povo ou de uso especial, tem ele antes que ser desafetado, passando à categoria de bem dominical.

A licitação é dispensável nos casos expressamente estabelecidos no art. 17 da Lei 8.666/1993 – Ex. doação e venda a outra entidade da AP (de qualquer esfera de governo); permuta por bem que atenda o disposto no art. 24, X da Lei 8.666/1993; investidura (alienação de bem público inaproveitável isoladamente a proprietário lindeiro), etc.

## **6. FORMAS DE UTILIZAÇÃO**

Os bens públicos podem ter utilização comum (normal) ou extraordinária:

### **UTILIZAÇÃO COMUM:**

#### **BENS DE USO COMUM DO POVO**

São abertos à utilização de todos.

Servem para serem utilizados indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem.

A utilização comum, correspondente à destinação do bem (p. ex. transitar por uma rua, sentar-se nos bancos de uma praça, tomar sol na praia, nadar no mar), prescinde de qualquer ato adm ou do dever de comunicar previamente a AP a intenção de utilizá-los.

O uso comum é livre a quaisquer sujeitos, independentemente de manifestação administrativa aquiescente.

Por óbvio tal utilização deve se dar segundo as normas gerais, aplicáveis a todos (ex. os veículos podem trafegar nas ruas, mas têm de respeitar as regras de trânsito)

Podem ser usados e fruídos por todos, desde que respeitadas determinadas condições, fixadas como requisitos para assegurar a integridade deles e a fruibilidade por todos os demais

O uso, conforme estabeleça a lei, pode ser gratuito ou remunerado.

O art. 103 CC expressamente permite que o uso de bens públicos seja gratuito ou remunerado, conforme for estabelecido em lei.

Ex. se houver previsão legal, pode-se cobrar pedágio para a circulação de veículos numa estrada<sup>15</sup>.

De fato, entre as exigências de fruição pode encontrar-se remuneração, destinada a compensar as despesas necessárias à manutenção da coisa.

Portanto, o uso é, em geral, gratuito, mas pode excepcionalmente ser remunerado.

---

<sup>15</sup> O pagamento de pedágio é condição geral que se impõe a quaisquer condutores de veículos e não decisão individualmente tomada à vista deste ou daquele usuário.

Alguns bens de uso comum do povo não podem ser objeto de fruição coletiva, haja vista a natureza específica do bem, que pode ser incompatível com esse tipo de fruição.

Ex. sítio arqueológico; reservas ecológicas.

Tratam-se de bens de uso comum que não podem ser utilizados por todos, pois isto importaria em sua destruição.

#### BENS DE USO ESPECIAL

Como usualmente os bens de uso especial são destinados à instalação de repartições públicas, em regra, o uso comum (normal) que as pessoas podem fazer é o que corresponda às condições de prestação do serviço ali sediado.

Ex. o acesso a um museu, a um teatro, a um estádio dar-se-á nos termos previstos para a utilização dos mesmos.

#### BENS DOMINICAIS

Embora estejam na propriedade do Estado, não são por ele utilizados para o uso comum do povo ou para o uso especial.

O Estado pode utilizá-los para a obtenção de renda, p.ex., quando os loca para alguém, ou os arrenda para alguém.

Mas além do uso comum (normal), os bens públicos podem ser usados de forma extraordinária, privativa por particulares.

UTILIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA:

INSTITUTOS CLÁSSICOS DE DPÚ USADOS PARA A UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES:

AUTORIZAÇÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

Ato adm unilateral, precário e discricionário, pelo qual a AP atribui a um particular a faculdade de usar transitoriamente um bem público, de modo privativo.

Trata-se de utilização episódica e de curta duração.

É ato unilateral, que independe da manifestação do destinatário para ser válido e gerar efeitos.

É precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, sem gerar direito a indenização para o particular<sup>16</sup>. Isto decorre da natureza de gratuidade e vantajosidade do ato para o particular.

É ato praticado no exercício de competência discricionária. O consentimento pode ser dado ou negado segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da AP.

---

<sup>16</sup> todavia, se a autorização tiver prazo determinado, altera-se tal situação. A fixação de prazo tira da autorização o caráter de precariedade, conferindo ao uso privativo certo grau de estabilidade

Pode ser dada sem licitação. Todavia, se houver uma pluralidade de interessados em usufruir dos mesmos benefícios, haverá necessidade de licitação.

Ex. autorização para fechamento de vias públicas visando a realização de maratonas, passeios ciclísticos - Há a temporária exclusão de sua utilização pelos demais usuários<sup>17</sup>.

Ex. autorização para trânsito na estrada de veículos excepcionalmente longos ou que transportem cargas com peso excessivo (turbinas, p.ex.) - Tal uso só pode se dar excepcionalmente<sup>18</sup>.

Ex. autorização para realização de comícios, passeatas e manifestações públicas na rua que promovam grande concentração de pessoas - Tal uso deve ser previamente comunicado à AP, a qual pode vetar o local escolhido para tanto<sup>19</sup>, deixando em aberto para os interessados outros locais públicos cuja utilização não frustre os objetivos pretendidos (ver art. 5º, XVI CF).

## PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

Ato unilateral, precário e discricionário pelo qual a AP atribui a um particular a faculdade de usar continuamente um bem público de modo privativo.

---

<sup>17</sup> Trata-se de uso anormal do bem, por excluí-lo, embora transitória e episodicamente, de suas destinações próprias, em vista a proporcionar, ocasionalmente, um uso comportado, mas diverso de sua destinação jurídica.

<sup>18</sup> Trata-se de uso que, embora correspondente à destinação do bem, é *extraordinário*, isto é, efetuado em condições incomuns, causadoras de incômodos ou transtornos para o uso de terceiros ou onerosas para o próprio bem.

<sup>19</sup> Trata-se de uso que, embora correspondente a destinação secundária do bem, implica *impedimentos à normal utilização concorrente de terceiros*.



Distingue-se da autorização porque esta se destina ao uso episódico e eventual, enquanto a permissão se relaciona ao uso continuado do bem.

É ato unilateral, que independe da manifestação do destinatário para ser válido e gerar efeitos.

Também é precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, sem gerar direito a indenização para o particular<sup>20</sup>.

Igualmente é ato praticado no exercício de competência discricionária, podendo o consentimento ser dado ou negado segundo considerações de oportunidade e conveniência da AP.

Pode ser gratuita ou onerosa.

Quando possível, será precedida de licitação. Há casos, todavia, em que não haveria como efetuar-la (ex. bar – instalação de mesinhas na calçada).

Ex. permissão para instalação de bancas de revista, quiosques, utilização de calçadas para a colocação de mesinhas de bares<sup>21</sup>.

## CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

É um contrato adm por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos.

---

<sup>20</sup> Todavia, se a permissão tiver prazo determinado, isto mitiga o caráter de precariedade, conferindo ao uso privativo certo grau de estabilidade. Neste caso, se for revogada antes do termo final pela AP, isto gerará direito de indenização ao interessado.

<sup>21</sup> Trata-se de uso compatível com a destinação principal do bem e que até propicia uma serventia para a coletividade, implicando em ocupação de parte dele com caráter de exclusividade

É um contrato, um ato bilateral, que se aperfeiçoa com a manifestação de vontade de ambas as partes envolvidas.

Depende de licitação e gera direito ao particular de exigir o respeito do prazo previsto originariamente ou uma indenização. Se o PP pretender, por conveniências adm, rescindi-la antes do termo estipulado, terá de indenizar o concessionário.

Pode ser remunerada ou gratuita.

Ex. concessão de área em prédio público destinada a lanchonete ou restaurante.

Ex. mercados públicos – o PP outorga, mediante licitação, concessão de uso de boxes para a instalação de comércio.

Não cabe a concessão de uso de bem público quando o objeto da atividade a ser nele desenvolvida for a prestação de serviço público. Se a finalidade buscada pela AP é delegar a prestação de serviço público a um particular, a via adequada é a concessão de serviço público. É possível, no entanto, a cumulação dos dois institutos, podendo a concessão do bem público ser vínculo acessório e instrumental à concessão de serviço público.

A autorização de uso, a permissão de uso e a concessão de uso podem versar sobre qualquer categoria de bem público (de uso comum do povo, de uso especial ou dominical).

## OUTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESPECÍFICOS PARA A UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS DOMINICAIS:

Há outras figuras cuja utilização é adequada apenas para os bens dominicais.

Podem ser utilizadas figuras próprias do Direito Privado (como a locação, o comodato, o arrendamento, a enfiteuse).

Podem ser utilizadas figuras que se destinam a atender interesses coletivos (regularização da situação fundiária, solução para acesso dos carentes ao uso e fruição de bens imóveis) sob o formato de direitos reais limitados<sup>22</sup>:

### CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Por ela a AP transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

Disciplina jurídica prevista no Decreto-lei 271/1967 (arts. 7º e 8º)

Transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, depende de autorização legislativa e deve ser feita mediante licitação.

---

<sup>22</sup> MJF – Ao invés de alienar o bem a um particular, o Estado produz um direito real. Deixa-se de praticar a alienação em virtude da constatação de que, em situação de carência, o beneficiário promoveria a alienação do bem a terceiros e daria início a outra situação conflitiva. A solução encontrada reside, então, em produzir um espécie de direito real limitado em prol de sujeitos carentes.

## CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA MORADIA

Alcança quem exercer a posse por pelo menos 5 anos ininterruptos sobre imóvel público urbano de até 250m<sup>2</sup>, utilizando-o para sua moradia.

Disciplinada pela MP 2.220/2001 e pela Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Não se trata de usucapião, pois o concessionário jamais será proprietário do bem, apenas poderá usá-lo para fins de moradia.

Não há possibilidade de extinção por conveniência adm. Extingue-se se o concessionário der ao bem destinação diversa de moradia ou adquira propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural.

Transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

## AFORAMENTO OU ENFITEUSE

A Enfiteuse é o instituto que permite ao proprietário (no caso o Poder Público) atribuir a alguém o domínio útil de imóvel;

*Domínio útil* – direito de usufruir do imóvel e transmiti-lo a outrem;

*Domínio direto* – direito à substância do imóvel, sem suas utilidades;

*Foro* – contribuição anual e fixa que o enfiteuta/foreiro paga ao senhorio direto;

*Laudêmio* – valor que o enfiteuta/foreiro paga ao senhorio direto quando este renuncia seu direito de reaver o domínio útil; quando há pretendente à aquisição do domínio útil, o enfiteuta/foreiro é obrigado a comunicar a existência desse interessado e as condições da

alienação, para que o senhorio direto (Estado) exerça seu direito de opção, em 30 dias, ou renuncie a ele, concordando com a transferência a outrem, caso em que terá direito ao laudêmio

Pela enfiteuse, o Estado atribui a outrem (enfiteuta ou foreiro) o uso completo de imóvel, inclusive transmissão a terceiro, recebendo, em troca, um foro anual, certo e invariável. Nas transmissões onerosas, cobra-se o laudêmio (usado em relação aos edifícios situados em terreno de marinha).

Disciplinada pelos arts. 99 a 124 do Decreto-lei 9.760/1946 e pela Lei 9.636/1998 (art. 12).

O atual Código Civil, no art. 2.038, proíbe a constituição de novas enfiteuses, subordinando-se as já existentes às disposições do Código Civil de 1916.

## CESSÃO DE USO

Ocorre quando interessar à União prestar colaboração ou auxílio mediante o uso gratuito de imóvel seu.

O uso pode ser cedido a Estados, Municípios e entidades sem fins lucrativos de caráter educacional, cultural ou de assistência social, ou ainda a pessoas físicas ou jurídicas se houver interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

Disciplinada pelo art. 64 do Decreto-lei 9.760/1946 e pelo art. 18 da Lei 9.636/1998.

## 7. BENS PÚBLICOS EM ESPÉCIE

Destacamos duas espécies

### TERAS DEVOLUTAS

Terra devoluta significa terra devolvida.

Sua origem é a seguinte: O descobrimento do Brasil conduziu à atribuição de todas as terras ao domínio de Portugal. Para fins de colonização, houve a distribuição de terras a particulares. Em 1850 editou-se uma lei destinada a regularizar a situação fundiária brasileira (Lei 601/1850), a qual fez retornar ao domínio público terras cedidas e não cultivadas. Estas são as terras devolutas.

Disciplinadas pela Lei 6.383/1976.

### TERRENOS DE MARINHA

O art. 2º do Decreto-lei 9.760/1946 caracteriza os terrenos de marinha como aqueles localizados à distância de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha de preamar médio de 1831.

A utilização privativa dos terrenos de marinha, por particulares, se dá mediante enfiteuse ou aforamento (prédios na orla marítima)

Outros bens públicos em espécie: Mar territorial (Lei 8.617/1993 – art. 1º; art. 2º, “a” do Código de Águas), rios públicos (arts. 20, III e 26, I CF), terras indígenas (arts. 20, XI e 231, § 4º CF), ilhas (art. 25 do

Código de Águas), cavidades subterrâneas e jazidas minerais do subsolo (art. 20, X e XI CF), terrenos marginais ou reservados (Decreto-lei 9.760/1946 – art. 4º)