



DIREITO ADMINISTRATIVO

Bens Públicos

Conceito	- Legal – são públicos os bens pertencentes as pessoas jurídicas de direito público, e que serão particulares todos os demais bens (art. 98, CC/02). Adota-se o critério subjetivo nesse conceito. - Doutrina – completa o conceito anterior e diz que também será público o bem de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público se esse bem estiver afetado à prestação do serviço público. Adota-se o critério material funcionalista. - STJ – é público o bem pertencente a pessoa jurídica de direito público. Aquele bem pertencente a pessoa jurídica de direito privado continuará sendo bem privado, embora goze da proteção de bem público, se estiver afetado à prestação de serviço público.
Domínio Eminente e Domínio Patrimonial Público	O domínio eminente é a possibilidade do Estado intervir na propriedade privada, ora de maneira mais branda (limitação, requisição, servidão administrativa e ocupação temporária), ora de maneira mais drástica (desapropriação). O domínio patrimonial público consiste no direito de propriedade do Estado.
Classificação dos bens públicos: Quanto a titularidade	a) Bens Federais: estão todos no art. 20 da CF, Atribuídos à União. Existem alguns com maior incidência de prova, ex. 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. Note que as terras devolutas, em regra, são bens dominicais sem afetação, entretanto, se forem pertencentes à União, são consideradas bens de uso especial, pela finalidade pública que possuem. Outros exemplos: os “recursos naturais” da plataforma continental e da zona econômica; os terrenos de marinha e seus acrescidos; terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

OBS: As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores. (Súmula n. 477/STF).

OBS2. Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha **não são oponíveis à União**. (Súmula n. 496/ STJ).

- b) Bens Estaduais: tais bens **estão no art. 26 da CF**. Bens não compreendidos à União são bens do Estado, mas atenção às terras devolutas. Em regra, estas são dos Estados, com exceção das pertencentes à União (visto acima).
- c) Bens Municipais: São bens municipais aqueles que pertencerem aos Municípios. Em relação a estes bens, **a Constituição não elenca um rol de bens municipais**, todavia, por óbvio que os municípios possuem bens de sua titularidade. Pode-se dar como exemplos as ruas, praças, edifícios de propriedade do município, dinheiro público do município.

Quanto à destinação

- a) Bens de Uso Comum do Povo: são aqueles que podem ser utilizados pelos indivíduos em geral, por toda a coletividade. Atenção! Apesar de ser comum do povo, é possível eventual restrição, impedimento para o uso. Ex. cobrança de pedágio; fechamento de uma rua para um evento comemorativo... Esses bens são **indisponíveis**, ou seja, não ostentam caráter patrimonial e são inalienáveis enquanto mantiverem essa qualidade.

Atenção! Importante pontuar que o STJ entende que a construção ou atividade irregular em bem de uso comum do povo revela **dano in re ipsa**, dispensada prova de

prejuízo in concreto, impondo-se imediata restituição da área ao estado anterior.
Demolição e restauração às expensas do transgressor, ressaltada hipótese de o comportamento impugnado contar com inequívoca e proba autorização do órgão legalmente competente.

b) Bens de Uso Especial: é aquele que visa a execução dos serviços públicos em geral, e dos serviços administrativos. Tem como destinatário/usuário primordial o Poder Público. Ex. as repartições públicas (hospitais, delegacias, secretarias, postos de saúde, ministérios. Os particulares também podem se valer de um bem especial na medida de suas necessidades. Esses bens são **patrimoniais indisponíveis**, mas ostentam valor econômico. São bens **inalienáveis** enquanto mantiverem essa qualidade.

c) Bens Dominicais – possui uma classificação residual, ou seja, não é bem de uso comum do povo, nem de uso especial, são então dominicais. São aqueles não afetados à prestação do serviço público, não têm uma destinação pública. Ex. prédios públicos desativados, a dívida ativa. São bens patrimoniais que ostentam valor econômico e são disponíveis porque podem ser alienados.

QUESTÃO DE CONCURSO:

Os bens dominicais incluem:

I as terras dos silvícolas.

II as escolas públicas em uso.

III as terras devolutas.

IV a dívida ativa.

Estão certos apenas os itens

A) I e II.

B) II e IV

C) III e IV.

D) I, II e III.

E) I, III e IV

*As terras devolutas, em regra, são bens dominicais, mas se forem da União serão bens de uso especial.

Aquisição, Gestão e Alienação dos Bens Públicos

Regime Jurídico – Características

- Impenhorabilidade: Art. 100 da CF/88 – os bens públicos não podem ser penhorados, e eventual condenação que o Poder Público sofra, irá pagar por **precatórios ou RPV**.

A característica da impenhorabilidade é decorrência do

princípio da **continuidade do serviço público**.

- Imprescritibilidade: por esta característica os bens públicos **não se sujeitam a prescrição aquisitiva**, por exemplo, **não se sujeitam ao usucapião**. (arts. 183, §3º, art. 191, parágrafo único, ambos da CF; art. 102 do CC/02; súmula 340 do STF).

- não onerosidade: os bens públicos não se sujeitam aos institutos de direitos reais, como penhor, hipoteca e anticrese.

- Alienabilidade condicionada ou inalienabilidade: os bens comuns do povo e os bens de uso especial são bens inalienáveis, todavia, os bens dominicais são bens passíveis de alienação, desde que observe os requisitos previstos em lei. Quais requisitos?

a) Requisitos gerais (bens imóveis e móveis): devem ser usados para todos os bens. Os requisitos específicos dependem dos gerais.

- i. Bem dominical;
- ii. Interesse público;
- iii. Avaliação prévia.

b) Requisitos específicos:

b.1. Bens imóveis:

i. autorização legislativa;

OBS. Obs.: a alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de **procedimentos judiciais ou de dação em pagamento** dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

ii. licitação na modalidade leilão, dispensada em determinadas hipóteses.

Cuidado1! A modalidade para licitação de bem de público é o **leilão**. Não cabe mais a modalidade da concorrência.

Cuidado2! Art. 77 da Lei nº 14.133 /2021 - Para a venda de **bens imóveis**, será concedido **direito de preferência** ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

b.2. Bens móveis:

i. licitação na modalidade **leilão**, dispensada em determinadas hipóteses;

- Bens imóveis:

- a) dação em pagamento;
- b) permuta por outros imóveis que atenda aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
- c) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- d) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- e) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² e destinado a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;
- i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;
- j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

- Bens móveis:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

- d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

QUESTÃO DE CONCURSO!

A respeito de bens públicos, é correto afirmar que

A os imóveis próprios da Administração Pública direta e indireta gozam de presunção absoluta de inalienabilidade.

B a desafetação é um dos requisitos necessários que deve anteceder a alienação de bem público que tenha destinação específica.

C sua alienação regular pressupõe, além da autorização legal genérica, avaliação econômica do bem e declaração de inexigibilidade de licitação.

D a afetação e a desafetação de área ambientalmente protegida se dão mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, observado o princípio do paralelismo das formas.

E a alienação de bem imóvel deve, obrigatoriamente, ser precedida de autorização legislativa específica, como decorrência do princípio constitucional da imprescritibilidade dos bens públicos. (em regra, há necessidade de autorização legislativa, mas há hipóteses em que ela é dispensada, quando aquisição tenha sido derivada de **procedimentos judiciais ou de dação em pagamento**)

Utilização de Bens Públicos

- Uso do bem público:

- a) **Uso comum:** todo e qualquer do povo pode dele usufruir; i. uso comum normal: compatível com a destinação do bem. O bem utilizado para sua utilidade ordinária, ex. rua pública usado para trânsito de carros; ii. Uso comum anormal (extraordinário): a utilização do bem ou é condicionada (ex. pagamento de pedágio) ou é impedida (restrita, por ex., para utilização de um evento esportivo – corridas de rua;
- b) **Uso especial:** destinado aos bens de uso especial, por exemplo, uso dos bens das repartições públicas.
- c) **Uso privativo:** consiste na possibilidade em que o poder público permite o uso com exclusividade a um indivíduo em detrimento da coletividade.

Tipos:

- i. **Autorização de uso:** ato administrativo, unilateral do poder público, e discricionário, a título precário (pode ser

revogado e não gera indenização), e que atende interesse predominantemente privado. Ex. fechamento de uma rua para uma festa da igreja. Essa autorização pode ser concedida por prazo determinado ou sob condições, e nesses casos a autorização perde a precariedade e eventual revogação ensejará pagamento de indenização.

- ii. **Permissão de uso de bem público:** administrativo, unilateral, discricionário, precário e que visa atender interesse público e privado. Ex. feiras de artesanato, bancas de revistas. Essa permissão também pode ser concedida sob condições e temporariedade, e nesse caso ela também deixará de ser precária.

Atenção! Permissão de uso é **diferente de permissão de serviço**. A permissão de uso é ato, a permissão de serviço é contrato administrativo em que se delega ao particular a execução de um serviço público.

- iii. **Concessão de uso de bem público:** é um contrato e não há que se falar em precariedade. O sujeito que irá receber a concessão do uso terá uma maior segurança jurídica (cessionário), porque na concessão terá maiores dispêndios financeiros. Ex. concessão do Parque Ibirapuera.

Ocupação indevida de bens públicos

Súmula 619 do STJ – a ocupação indevida de bem público configura mera detenção. Não configura posse. Tem natureza precária, não há retenção nem indenização por benfeitorias que tenha feito.

Atenção!!! Enunciado 2 do CJF - O administrador público está autorizado por lei a valer-se do **desforço imediato sem necessidade de autorização judicial**, solicitando, se necessário, força policial, contanto que o faça **preventivamente ou logo após** a invasão ou ocupação de imóvel público de uso especial, comum ou dominical, e não vá além do indispensável à manutenção ou restituição da posse (art. 37 da Constituição Federal; art. 1.210, §1º, do Código Civil; art. 79, § 2º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946; e art. 11 da Lei n. 9.636/1998).

QUESTÃO DE CONCURSO

O Contrato administrativo que tem por objetivo consentir o uso de bem público, de forma privativa, por terceiro, com fundamento no interesse público, é considerado como de A aforamento.

B autorização.
C locação.
D permissão.
E concessão.

Cuidado! Se o imóvel/bem público tiver sob a detenção de um **particular e tiver sido invadido por outro particular**, o **STJ** autorizou que o particular prejudicado possa manejar ações possessórias contra o particular invasor. Lembre-se que a situação muda na relação com a administração pública, pois não cabe alegação de posse, é mera detenção.

Terras indígenas

As terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas são bens da União, conforme estabelecido no artigo 20, inciso XI da Constituição Federal. No entanto, a Constituição também garante aos povos indígenas a posse permanente dessas terras e o usufruto exclusivo dos recursos naturais nelas existentes. Ressalta-se que a teoria do indigenato afirma que os povos indígenas possuem um direito originário sobre suas terras tradicionais, anterior à formação do Estado brasileiro e à própria Constituição. Essa teoria sustenta que os povos indígenas são os "primeiros e naturais senhores da terra" e que seu direito à terra não depende de reconhecimento formal por parte do Estado.

Em outras palavras, a teoria do indigenato defende que os povos indígenas têm um direito intrínseco às terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de quando essa ocupação ocorreu ou de qualquer reconhecimento formal por parte do Estado.

A **teoria do indigenato** é frequentemente debatida em conjunto com a tese do marco temporal, que estabelece a data de 5 de outubro de 1988 como limite para a comprovação da ocupação tradicional das terras indígenas. O STF, no entanto, já decidiu que a tese do marco temporal é inconstitucional, fortalecendo a aplicação da teoria do indigenato.

A tese do marco temporal se enquadra na “**teoria do fato indígena**”, que **considera que a data da Constituição de 1988 é o referencial para o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas**. Como dito, essa tese foi vencida.

Terras devolutas - histórico

As terras devolutas são, em regra, bens dos Estados, e em casos específicos são bens da União. São áreas públicas que não foram incorporadas ao patrimônio privado e **não receberam destinação específica pelo poder público**, sendo consideradas terras que retornaram ao domínio do Estado. O conceito evoluiu desde o período colonial, com marcos como a Lei de Terras de 1850, e atualmente são regidas pela Constituição Federal de 1988.

As terras devolutas surgiram **como aquelas não distribuídas aos colonos através de sesmarias ou que retornaram à Coroa Portuguesa por falta de ocupação ou outros motivos.**

A **Lei de Terras de 1850** definiu terras devolutas como aquelas que não possuíam título de propriedade legítimo, passando a integrar o domínio do Império