

## **Direito Administrativo: Bens Públicos**

Material didático destinado à sistematização do conteúdo da disciplina  
Direito Administrativo I  
ministrada no semestre 2014.1  
do curso de Direito.

Autor: Albérico Santos Fonseca

Dados de acordo com: AACR2, CDU e Cutter  
Biblioteca Central – SESP / PB

F676I Fonseca, Albérico Santos

Bens públicos / Albérico Santos Fonseca. – Cabedelo, PB: [s.n], 2014.1.

8 p.

Material didático da disciplina Direito Administrativo I –  
Instituto de Educação Superior da Paraíba (IESP) - Curso de  
Direito, 2014.1.

1. Direito administrativo. 2. Material didático. I. Título.

CDU 342(072)

## 1. BENS PÚBLICOS

### 1.1 Conceito:

Bens Públicos são todos aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta. Todos os demais são considerados particulares.

“São públicos os bens de domínio nacional pertencentes as pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual fora pessoa a que pertencerem” (art. 98 do CC).

As empresas públicas e as sociedades de economia, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, integram as pessoas jurídicas de direito público interno, assim os bens destas pessoas também são públicos.

### 1.2 Classificação:

O artigo 99 do Código Civil utilizou o critério da destinação do bem para classificar os bens públicos.

- **Bens de uso comum:** São aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população. Ex: Mar, rio, rua, praça, estradas, parques (art. 99, I do CC). O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso, conforme for estabelecido por meio da lei da pessoa jurídica a qual o bem pertencer (art. 103 CC). Ex: Zona azul nas ruas e zoológico. O uso desses bens públicos é oneroso.
- **Bens de uso especial:** São aqueles destinados a uma finalidade específica. Ex: Bibliotecas, teatros, escolas, fóruns, quartel, museu, repartições públicas em geral (art. 99, II do CC).
- **Bens dominicais:** Não estão destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial. “Constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades” (art. 99, III do CC).

Os bens dominicais representam o patrimônio disponível do Estado, pois não estão destinados e em razão disso o Estado figura como proprietário desses bens. Ex: Terras devolutas.

### 1.3 Afetação e desafetação:

Afetação consiste em conferir ao bem público uma destinação. Desafetação (desconsagração) consiste em retirar do bem aquela destinação anteriormente conferida a ele.

Os bens dominicais não apresentam nenhuma destinação pública, ou seja, não estão afetados. Assim, são os únicos que não precisam ser desafetados para que ocorra sua alienação.

## 1.4. Regime Jurídico Dos Bens Públicos

### 1.4.1 Noções Gerais:

A concessão desse regime jurídico decorre dos interesses que o Poder Público representa quando atua.

- Inalienabilidade
- Imprescritibilidade
- Impenhorabilidade

#### 8.4.1.1 Inalienabilidade:

- **Regra geral:** Os bens públicos não podem ser alienados (vendidos, permutados ou doados).
- **Exceção:** Os bens públicos podem ser alienados se atenderem aos seguintes requisitos:
  - Caracterização do interesse público.
  - Realização de pesquisa prévia de preços. Se vender abaixo do preço causando atos lesivos ao patrimônio público cabe ação popular.
  - Desafetação dos bens de uso comum e de uso especial: Os bens de uso comum e de uso especial são inalienáveis enquanto estiverem afetados. - “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar” (art. 100 do CC).

Os bens dominicais não precisam de desafetação para que sejam alienados. - “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei” (art. 101 do CC).

- Necessidade de autorização legislativa em se tratando de bens imóveis (art. 17 da lei 8666/93). Para bens móveis não há essa necessidade.

- Abertura de licitação na modalidade de concorrência ou leilão: O legislador trouxe no artigo 17 algumas hipóteses de dispensa de licitação:
- Dispensa de licitação para imóveis:
  - Dação em pagamento (art. 17, I, “a” da Lei 8666/93).
  - Doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de Governo (art. 17, I, “b” da Lei 8666/93).
  - Permuta, por outro imóvel que atende os requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta lei (art. 17, I, “c” da Lei 8666/93).
  - Investidura (art. 17, I, “d” da Lei 8666/93).
  - Venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, I, “e” da Lei 8666/93).
  - Alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim (art. 17, I, “f” da Lei 8666/93).
- Dispensa de licitação para móveis:
  - Doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após a avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação (art. 17, II, “a” da Lei 8666/93).
  - Permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 17, II, “b” da Lei 8666/93).
  - Venda de ações, que poderão ser negociadas na bolsa, observada a legislação específica (art. 17, II, “c” da Lei 8666/93).
  - Venda de títulos, na forma da legislação pertinente (art. 17, II, “d” da Lei 8666/93).
  - Venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades (art. 17, II, “e” da Lei 8666/93).
  - Venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe (art. 17, II, “f” da Lei 8666/93).

#### 8.4.1.2 Imprescritibilidade:

É a característica dos bens públicos que impedem que sejam adquiridos por usucapião. Os imóveis públicos, urbanos ou rurais, não podem ser adquiridos por usucapião.

“Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (art. 183 e 191, parágrafo único da CF). “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião” (art. 101 do CC).

“Desde a vigência do Código Civil (CC/16), os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião” (súmula 340 do STF).

#### 8.4.1.3 Impenhorabilidade:

É a característica dos bens públicos que impedem que sejam eles oferecidos em garantia para cumprimento das obrigações contraídas pela Administração junto a terceiros.

Os bens públicos não podem ser penhorados, pois a execução contra a Fazenda Pública se faz de forma diferente.

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual, ou 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 pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim” (art. 100 da CF).

- **Regra geral:** A execução contra a Fazenda se faz através da expedição de precatórios (títulos emitidos a partir de sentença com trânsito em julgado que o torna legítimo credor da Administração Pública). Só serão incluídos no orçamento os precatórios apresentados até 01/07, pois é nesta data que começa a discussão do orçamento para o ano seguinte (art. 100, §1º da CF).
  - Ordem cronológica de apresentação dos precatórios: Os precatórios devem ser liquidados na ordem cronológica de sua apresentação e não podem conter nome de pessoas e nem dados concretos (princípio da impessoalidade).

O pagamento fora da ordem cronológica de sua apresentação pode gerar, por parte do credor prejudicado, um pedido de seqüestro de quantia necessária a satisfação do seu débito, além da possibilidade intervenção federal ou estadual – “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” (art. 100, §2º da CF). “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” (art. 100, §6º da CF).

▪ **Liquidação dos precatórios:**

- Serão Liquidados até o último dia do exercício financeiro seguinte (art. 100, §1º da CF).
- A EC 30/00 determinou que os precatórios pendentes em 2000 e os que decorram de ação ajuizada até 31/12/99 serão liquidados por seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 anos, permitida a cessão de créditos.

A regra de parcelamento no pagamento de precatórios não se aplica aos créditos de pequeno valor assim definidos em lei, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 dos ADCT e suas complementações e os que já tiverem seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo. - “Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiveram os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta emenda e os que decorrerem de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescentado juros legais, em prestações anuais iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão de créditos” (art 78 dos ADCT).

“As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora” (art. 78, §2º dos ADCT). Assim, se o Poder Público não pagar o precatório no primeiro ano, o particular pode ser liberado do pagamento de tributos. Esta norma sobre compensação legal depende de lei que ainda não veio.

- A EC 37/02 determinou a aplicação do artigo 100 aos débitos da Fazenda Pública decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado, desde que presentes os seguintes requisitos: Já ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais; ter sido definido como de pequeno valor pela lei de que trata o §3º do art. 100 da CF ou pelo 87 dos ADCT; estar total ou parcialmente pendente de pagamento na data da publicação da EC 37/02 (art. 86 dos ADCT).

Essa emenda estabeleceu uma regra transitória até a edição das leis definidoras de pequeno valor.

• **Exceção:**

- **Créditos alimentares:** Também dependem de precatórios e serão liquidados na ordem cronológica de sua apresentação, mas formam uma fila a parte em relação aos demais.

“A execução prevista no art. 100 caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentar não dispensa a expedição de precatórios, limitando-se a isenta-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza” (Súmula 655 do STF).

“Os débitos de natureza alimentar compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimento, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado” (art. 100, §1º-A da CF).

- **Créditos de pequeno valor:** “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, Distrital ou Municipal deve fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado” (art. 100, §3º da CF).

O art. 87 do ADCT trazia a definição de pequeno valor, mas como os entes da federação já fixaram os limites em lei, não vale mais o ADCT. – “A lei pode fixar valores distintos para o fim previsto no §3 deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público” (art. 100, §5º da CF).

“São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor de execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma do estabelecido no §3º deste artigo e, em parte mediante expedição de precatório” (art. 100, §4º da CF).

## 1.5 Uso De Bens Públicos

### 1.5.1 Noções gerais:

As regras sobre o uso do bem público são de competência daquele que detém a sua propriedade, isto é da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público” (art. 23, I da CF).

“Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (art. 144, §8º da CF). Ex: Para se fazer uma passeata não é

necessário autorização, mas deve-se avisar o Poder Público para preservação dos bens dos quais tenha titularidade.

### 1.5.2 Instrumentos para transferência do uso do bem publico para particulares:

O uso dos bens públicos pode ser feito pela própria pessoa que detém a propriedade ou por particulares, quando for transferido o uso do bem público. Tal transferência se dá através de autorização, concessão e permissão de uso.

- **Autorização de uso:** É o ato administrativo unilateral, discricionário e precaríssimo através do qual transfere-se o uso do bem público para particulares por um período de curtíssima duração. Libera-se o exercício de uma atividade material sobre um bem público. Ex: Empreiteira que está construindo uma obra pede para usar uma área pública, em que irá instalar provisoriamente o seu canteiro de obra; Fechamento de ruas por um final de semana; Fechamento de ruas do Município para transportar determinada carga.

Difere-se da permissão de uso de bem público, pois nesta o uso é permanente (Ex: Banca de Jornal) e na autorização o prazo máximo estabelecido na Lei Orgânica do Município é de 90 dias (Ex: Circo, Feira do livro).

- **Permissão de uso:** É o ato administrativo unilateral, discricionário e precário através do qual transfere-se o uso do bem público para particulares por um período maior que o previsto para a autorização. Ex: Instalação de barracas em feiras livres; instalação de Bancas de jornal; Box em mercados públicos; Colocação de mesas e cadeiras em calçadas.
- **Concessão de uso:**
  - Concessão comum de uso ou Concessão administrativa de uso: É o contrato por meio do qual delega-se o uso de um bem público ao concessionário por prazo determinado. Por ser direito pessoal não pode ser transferida, “inter vivos” ou “causa mortis”, a terceiros. Ex: Área para parque de diversão; Área para restaurantes em Aeroportos; Instalação de lanchonetes em zoológico.
  - Concessão de direito real de uso: É o contrato por meio do qual delega-se o uso em imóvel não edificado para fins de edificação; urbanização; industrialização; cultivo da terra. (Decreto-lei 271/67). Delega-se o direito real de uso do bem.
  - Cessão de uso: É o contrato administrativo através do qual transfere-se o uso de bem público de um órgão da Administração para outro na mesma esfera de governo ou em outra.

