

# BENS PÚBLICOS: ESPÉCIES, CARACTERÍSTICAS E FORMAS DE ALIENAÇÃO

PEDRO BEZERRA

Juiz de Direito, Professor da Universidade de  
Fortaleza

MARIA NORMA MENDES DODT BEZERRA

Advogada, Assessora Parlamentar da Câmara  
Municipal de Fortaleza

## RESUMO

*Trata-se dos bens públicos no que tange às suas espécies e características, bem como acerca das formas de alienação.*

## ABSTRACT

*The purpose of this paper is to study Public Possessions (State Ones) in relation to their sort of and characteristics, as well as to discuss about alienation forms.*

## 1. INTRODUÇÃO

O patrimônio público é formado por várias espécies de bens, de propriedade do Estado, destinando-se ao aproveitamento social, através do exercício dos serviços públicos.

O Código Civil, no seu artigo 65 assim preceitua: "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem."

Daí a denominação públicos, que advém da condição de estarem ligados às pessoas de direito público.

Nesse sentido ensina José Cretella Júnior:

*"Os bens públicos são considerados em relação às pessoas jurídicas públicas, às coletividades territoriais ou não, que os detêm."*<sup>1</sup>

Assim, bens públicos são todos aqueles bens cujo domínio pertence ao Poder Público, nas suas esferas: federal, estadual ou municipal, respectivamente. São bens com destinação social.

Para o grande doutrinador do nosso Direito Público, Hely Lopes Meirelles, esse é o conceito de bens públicos:

*"... são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e paraestatais."*<sup>2</sup>

Vale ressaltar ainda, a conceituação abrangente dada pelo professor Diógenes Gasparini:

*"... bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes às pessoas públicas e submetidas a um regime de direito público instituído em favor do interesse público. Não são, salvo em sentido amplíssimo, bens públicos os que integram o patrimônio das empresas governamentais (sociedades de economia mista e empresas públicas), porque pessoas privadas (CF, art. 173, § 1º), dado que ditos bens não estão sujeitos a um regime de direito público."*<sup>3</sup>

Os bens das fundações são públicos, se estas forem públicas, e serão particulares em caso contrário,...

Por fim, bens públicos são todos aqueles do interesse da Administração e de seus beneficiários (os administrados), sendo tema relevante que diz respeito tanto ao direito administrativo como ao direito civil.

## 2. ESPÉCIES OU CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

A classificação dos bens públicos se dá tomando-se por base o fim a que se destinam.

Nos ensina o mestre Orlando Gomes, que os bens públicos têm sempre uma finalidade social, por vezes se destinando a um fim social urbano, como é o caso das ruas e praças, outras vezes sendo sede dos diversos órgãos públicos que nos prestam serviços, como também quando fazem parte do patrimônio do Estado, proporcionando assim estabilidade para o exercício do poder público.

O Código Civil, no artigo 66 enumera as espécies de Bens Públicos:

*"Art. 66. Os bens públicos são:*

*I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;*

*II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a*

*serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;*  
*III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades."*

## **2.1. Bens de Uso Comum do Povo**

Como se extrai da própria denominação, são todos aqueles cuja utilização é comum a todos, não havendo discriminação de usuários, exigindo-se para tal, que esta se dê de modo a garantir a integridade destes bens.

Insuscetíveis de direito de propriedade, os bens de uso comum do povo, a rigor não pertencem a ninguém, pois se voltam ao uso e benefício de todos.

Assevera o iminente jurista Alfredo Buzaíd:

*"O povo não é titular do bem público de uso comum, é, isso sim, o beneficiário. Titular do domínio é sempre a pessoa jurídica de direito público interno."*<sup>4</sup>

Assim, a União, os Estados-federados e os Municípios, nas suas respectivas esferas, detêm a titularidade sobre estes bens, partindo-se do princípio de que a administração e conservação dos bens públicos é de sua responsabilidade.

Reforça Cretella Júnior, que tais pessoas jurídicas:

*"... é que desenvolverão atividades - polícia do bem público - para que os mencionados bens - res extra commercium - não se desnaturem, podendo ser utilizados por quisque de populo, desde que a utilização de um não exclua nem impeça a utilização de outrem, excluindo-a ou impedindo-a."*<sup>5</sup>

Somente com raras exceções, a utilização destes bens depende de uma contribuição direta por parte do usuário, como cita o nosso mestre Silvio Rodrigues:

*"Exemplo freqüente de referida exigência é o pedágio cobrado nas estradas públicas"*<sup>6</sup>.

Há ainda a venda de ingresso para visitação de museus, cuja renda irá contribuir para sua conservação.

Nesse sentido previu o legislador, no artigo 68 do Código Civil:

*"Art. 68: O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem."*

## **2.2. Bens de Uso Especial**

O bem de uso especial, é aquele que tem uma destinação certa, um uso especial, ou seja, cuja utilização é determinada e se volta a um serviço público.

Divergem ainda dos bens de uso comum do povo, no que diz respeito a sua utilização, que não é permitida a todos de forma indistinta, dependendo portanto de autorização estatal.

A civilista Maria Helena Diniz, os define:

*"São utilizados pelo poder público, constituindo-se por imóveis aplicados ao serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal, como prédios onde funcionam tribunais, escolas públicas, secretarias, ministérios, quartéis etc. São os que têm, portanto, uma destinação especial."*<sup>7</sup>

Colocam-se como bens indispensáveis ao funcionamento do serviço público, posto que são utilizados a serviço de repartições ou estabelecimentos públicos, como móveis, veículos do Estado, terrenos, enfim, edifícios construídos para a instalação de qualquer serviço público.

Não é pleno o exercício dos direitos, quanto aos bens de uso especial, como acontece com os bens de uso comum do povo, já que sua utilização é condicional, e sua titularidade pertence a uma das pessoas de direito público. São privativamente estatais.

### 2.3. Bens Dominicais

Bens dominicais são aqueles que integram, fazem parte do patrimônio privado do Estado.

Estes bens dão ao Estado a qualidade de proprietário, dando-lhe ainda, em consequência, a permissão para agir sobre eles, do mesmo modo que os particulares quanto aos bens de sua propriedade.

São principalmente os bens que podem produzir renda, formando, desse modo, o patrimônio estatal.

São exemplos desses bens: o dinheiro arrecadado pelos tributos (há divergência doutrinária); os créditos pertencentes à Fazenda Estadual; as terras devolutas da União, imprescindíveis para a segurança nacional, e as terras também devolutas dos Estados e dos Municípios (conforme a Constituição Federal, nos artigos 225, § 5º e 188, § 1º e 2º); os terrenos dos extintos aldeamentos de índios; os bens perdidos por criminosos condenados pela justiça; os bens vagos; os sítios arqueológicos e pré-históricos; jazidas e minérios; quedas d'água; bens que foram do domínio da coroa; terrenos de marinha; estradas de ferro; telégrafos; oficinas e fazendas do Estado; arsenais da marinha, exército e aviação; entre outros.

Portanto, bens dominicais são todos os que formam o patrimônio das três pessoas jurídicas de direito público interno: União (Constituição Federal, artigo 20, incisos I a XI), Estados (Constituição Federal, artigo 26, incisos I a IV), ou dos Municípios (Código Civil, artigo 66, inciso III).

A doutrinadora Maria Helena Diniz, cita a súmula 477 do S.T.F., que estatui: "As concessões de terras devolutas, situadas na faixa fronteira, feitas pelos Estados, autorizam apenas o uso, permanecendo o domínio da União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante em relação aos possuidores. (Constituição Federal, artigo 49, inciso XVII e Disposições Transitórias, artigo 51, § 2º)."<sup>8</sup>

### 3. INALIENABILIDADE E ALIENAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Por força do artigo 67 do Código Civil Brasileiro: só perderão a inalienabilidade que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Citando Hely Lopes, afirma M<sup>a</sup> Helena Diniz:

*"Os bens públicos apresentam os caracteres da inalienabilidade, desde que, ensina Hely Lopes Meirelles, destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos, ou seja, enquanto guardarem a afetação pública.*

Por exemplo: um jardim público não poderá ser vendido se tiver esta destinação, caso contrário, o município poderá, por lei, alienar o terreno por ele ocupado anteriormente, (C.C., artigo 67), desde que o faça em hasta pública ou por meio de concorrência administrativa..."<sup>9</sup>

O que determina a inalienabilidade dos bens públicos, é portanto, a sua destinação.

Dessa forma, a inalienabilidade se traduz na completa impossibilidade dos bens passarem de um patrimônio a outro.

Já a alienação, é a transferência de um bem, de um patrimônio a outro, a título oneroso ou gratuito.

O Código Civil, no seu artigo 67, já citado, determina como regra, para os bens públicos, a inalienabilidade, permitindo entretanto, o contrário, nos casos e formas prescritos pela lei.

#### 3.1. Espécies de Alienação

O professor Hely Lopes enumera entre as espécies de alienação: a venda; a permuta; a doação; a dação em pagamento; a investidura; a legitimação de posse ou concessão de domínio.

##### 3.1.1. Venda

A venda (compra e venda) é o contrato de direito privado, civil ou comercial, através do qual se dá a transferência da propriedade de um bem. Uma das partes (vendedor), que pode ser o Poder Público, passa o bem para a outra (comprador).

O Código Civil a regula no artigo 1122 e o Código Comercial no artigo 191.

Para a alienação dos bens públicos, tanto imóveis, como móveis, porém, é mister sejam obedecidas certas formalidades, para que tudo se dê regularmente. São elas: a autorização pelo órgão competente, a avaliação prévia, feita por perito habilitado, e a concorrência; exigindo-se ainda, quanto aos bens de uso comum ou de uso especial, que seja feita a desafetação legal.

##### 3.1.2. Permuta

A permuta é uma troca de bens entre as partes. É um tipo de contrato,

onde bens de um mesmo valor, são trocados pelos permutantes, sendo regulada pelos mesmos dispositivos que regem a compra e venda.

Para que se dê a permuta de bens públicos, é também indispensável a autorização legal e a avaliação prévia, podendo ser feita entre órgãos públicos, ou entre um órgão público e um particular.

### **3.1.3. Doação**

É o contrato através do qual um indivíduo (doador) transfere um bem, móvel ou imóvel, do seu patrimônio, para o patrimônio de outrem (donatário), que o aceitará.

Vale ressaltar, que só haverá doação, se houver a aceitação do donatário.

Para que a administração faça doações de bens móveis, ou imóveis, é necessário que haja lei autorizando a doação e determinando as formalidades a serem cumpridas.

### **3.1.4. Dação em Pagamento**

É uma espécie de contrato com destinatário certo, (daí não exigir licitação), em que se dá algo em pagamento de uma dívida.

Esse bem ofertado pode ser de qualquer espécie, necessitando entretanto, da aprovação do credor, que terá que aceitá-lo como quitação do débito, exatamente por tratar-se de coisa diversa da que teria direito.

### **3.1.5. Investidura**

É a forma de aquisição de uma pequena área pública, menor que o módulo estabelecido em lei, tanto para fins urbanos como rurais, que assim, sozinho, isolado, ficaria inutilizável, inaproveitável.

Desse modo se dá o direito ao proprietário confinante, de adquirir através da investidura, esta pequena área pública, que passará a ser um alongamento do seu terreno.

Entendem a doutrina e a jurisprudência que da mesma maneira que o proprietário pode exigir do Poder Público, que aquela área inaproveitável venha a fazer parte do seu terreno, pagando um justo preço, pode também esse mesmo Poder, desapropriar o imóvel confinante, se o proprietário se recusar a incorporá-lo. Posteriormente a administração o venderá a terceiro.

### **3.1.6. Legitimação de Posse**

Em observância ao princípio constitucional da função social da propriedade, o Poder Público transfere o domínio de área pública sem utilização, (ou terra devoluta), para particular que já está ocupando o terreno por algum tempo, e nele vivendo.

Através do título de legitimação da posse, (devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis), se dá a transferência do domínio pelo Poder

Público ao particular, por reconhecer a necessidade de legalizar certas ocupações, transformando os posseiros em proprietários legítimos.

### 3.1.7. Concessão de Domínio

Na concessão de domínio ocorre também a transferência da propriedade de bens imóveis públicos (mais propriamente se dá nas concessões de terras devolutas).

É mais um dos tipos de alienação das terras públicas, funcionando muitas vezes como venda ou doação.

É indispensável a existência de lei autorizadora e a avaliação das glebas a serem concedidas.

Em se tratando de terras com extensão superior a dois mil e quinhentos hectares, se exige a aprovação do Congresso Nacional.

## 4. IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS

O penhor é um direito real de garantia, que vincula um bem a uma dívida, enquanto a penhora é a apreensão judicial desse bem ou valor, de forma a garantir a execução.

Dessa maneira, a impenhorabilidade é a impossibilidade de um bem ser penhorado, dado em garantia de um débito.

Quando portanto, um bem está impedido de ser objeto de garantia, ele é dado como impenhorável.

A impenhorabilidade advém: de um ato de vontade (através de uma cláusula contratual); da própria natureza do bem ou por determinação legal.

No que se refere aos bens públicos, sua impenhorabilidade decorre de imperativo legal. A lei vem em proteção dos mesmos, impedindo-lhes a penhora.

É o que se extrai do bojo do artigo 100 da Constituição Federal, que de maneira virtual, impede a penhora dos bens da Fazenda Pública, determinando para tal, a inclusão obrigatória, no orçamento das entidades públicas, de verba que possibilite o pagamento dos débitos cobrados em sentença judicial, de modo a não penhorar os bens públicos.

Bens impenhoráveis são portanto todos aqueles que são inalienáveis e ainda, os que por preceito legal fiquem isentos da penhora, nas execuções judiciais.

Conclui-se que a impenhorabilidade leva a não exequibilidade, posto que os bens impenhoráveis não são exequíveis, não se podendo por isso, proceder a penhora sobre eles, para dar cumprimento à execução.

## 5. IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS

Um dos atributos dos bens públicos é a imprescritibilidade, que indica a não existência de prescrição.

Por origem, são os bens públicos inalienáveis, como se demonstrou nos

tópicos anteriores.

Se inalienáveis, não podem ser adquiridos por quem quer que seja, sob nenhuma forma de alienação, enquanto perdurar esta condição.

A imprescritibilidade funda-se portanto na inalienabilidade.

Daí se conclui a impossibilidade de serem adquiridos por usucapião, por não correr contra eles a prescrição.

É mister ressaltar que aí se aplica, segundo a lição de Hely Lopes, o princípio jurídico de que não há direito contra direito, ou seja, não se pode adquirir um direito sobre um bem, em desconformidade com o próprio Direito, contrariando a própria Lei, que assim não o permite.

Não se pode por exemplo, alegar a prescrição para se adquirir direito sobre um bem público, posto que esta em relação a tais bens, não se verifica.

Nesse sentido corrobora a jurisprudência, através da Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal: "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião."

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil brasileiro**. Vol. I, 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1989. v.1.
02. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1978. v.11,43.
03. GASPARI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.
04. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
05. — - **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros: 1993.
06. MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito civil**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.v.1
07. — - **Curso de Direito civil**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
08. RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**. Parte Geral, Vol. I, 20 Ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
09. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1989.