

## USO PRIVATIVO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULAR

### *PRIVATE USE OF PUBLIC GOODS BY PRIVATE*

**Romeu Felix Menin Junior<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0792-2158>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3935598530515302>

Instituto Federal de Brasília, IFB, DF, Brasil

E-mail: [romeu2100@gmail.com](mailto:romeu2100@gmail.com)

### **Resumo**

O tema deste artigo é: Uso privativo de bens públicos por particular. Investigou-se o seguinte problema: Como são utilizados os bens públicos por particulares, mais precisamente a forma privativa e o instituto jurídico mais adequado? Cogitou-se a seguinte hipótese: como é feito o uso de bens públicos por particular, com foco na modalidade de uso privativo, o processo para consegui-lo; de demonstrar os benefícios e males que o uso por particulares pode vir trazer e os meios legais que a Administração deve se valer para resguardá-los. O objetivo geral é: abordar o uso privativo de bens públicos por particulares, discorrendo a respeito das variadas formas de uso e dos critérios que o particular deve atender para utilizá-los. Os objetivos específicos são: As correntes doutrinárias que defendem ou são contrárias uso dos bens públicos por particulares; os direitos e deveres do particular para com o bem que se encontra na sua posse, e; apontar benefícios e males que podem ocorrer em decorrência do uso dos bens públicos por particular. Esta pesquisa tem como relevante importância pessoal e científica de um todo social, pois os bens públicos, geralmente os bens de uso comum, estão presentes no dia a dia, dos quais se faz uso mesmo sem perceber; mas, nada impede que os cidadãos utilizem os demais bens públicos, sejam os de uso especial ou dominical, na forma coletiva ou privativa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de seis meses.

**Palavras-chave:** Bens. Públicos. Privativo. Particular. Direito Administrativo.

### **Abstract**

*The subject of this article is: Private use of public property by private individuals. The following problem was investigated: How are public assets used by individuals, more precisely the private form and the most appropriate legal institute? The following hypothesis was considered: how is the use of public goods by private individuals, focusing on the modality of private use, the process to achieve it; to demonstrate the benefits and harms that the use by private individuals can bring and the legal means*

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito do Trabalho, em Direito Tributário, em Metodologia do Ensino de História e Geografia. Estudante de Geografia e Controle Ambiental. Bacharel em Direito e Tecnólogo em Gestão Ambiental.

*that the Administration must use to protect them. The general objective is: to address the private use of public goods by individuals, discussing the various forms of use and the criteria that the individual must meet to use them. The specific objectives are: Doctrinal currents that defend or oppose the use of public goods by individuals; the rights and duties of the individual towards the good that is in his possession, and; point out the benefits and harms that can occur as a result of the use of public goods by individuals. This research has the relevant personal and scientific importance of a social whole, as public goods, generally goods in common use, are present in everyday life, which is used even without realizing it; but nothing prevents citizens from using other public goods, whether for special or Sunday use, collectively or privately. It is a qualitative theoretical research lasting six months.*

**Keywords:** Assets. Publics. Private. Particular. Administrative law.

### Introdução

Os bens públicos têm por finalidade atender aos interesses coletivos e são todas as coisas móveis e imóveis pertencentes às pessoas de direito público interno. Mesmo sendo públicos podem ser utilizados por particulares. Com o passar do tempo, surgiu uma corrente doutrinária que admite a utilização dos bens públicos por pessoas de direito privado em outras formas além da convencional. Antes, o uso restrito às pessoas de direito público fazia com que muitos bens ficassem sem utilização e acabavam se deteriorando. Com a possibilidade de uso por terceiros, muitos bens passaram a ser utilizados na prestação de algum serviço público, sob a delegação da Administração, passando a atender interesses coletivos e próprios. A forma privativa de uso do bem público, embora vise interesse do particular, pode beneficiar a coletividade, não deixando de respeitar as leis e decretos que os regem.

O patrimônio público é formado por bens de todos os tipos, natureza e formas, que tenham tanto um valor histórico como econômico, não somente para administração, mas também para a comunidade. Por exemplo, uma estátua de um santo feita de um metal valioso, tem seu valor cultural e econômico ao mesmo tempo (FIGUEIREDO, 2003. p.535).

Este artigo se propõe a responder ao seguinte problema: Como são utilizados os bens públicos por particulares, mais precisamente a forma privativa e o instituto jurídico mais adequado? Bens públicos são todos aqueles de domínio nacional, pertencentes à pessoa jurídica de direito público interno: União, Estado, Distrito Federal e Municípios, são todas as coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis, créditos, direitos e ações; também pode ser citado o meio ambiente como bem de uso comum do povo e todos os frutos advindos deles também considerados, como se bens públicos fossem (MEDAUAR, 2009. p.494).

Historicamente, os bens públicos tiveram início em Roma. Bens que fossem considerados fora da área de comércio se dividiam em três diferentes espécies de bens, assim classificados: Os res communes – bens inapropriáveis, res publicae – coisa pública e res universateis – coisa da comunidade. Eram estas as únicas três formas

para diferenciar os bens públicos dos particulares, ficando assim isentos de tributos cobrados, uma vez que estavam a serviço de todos. A isenção não acontecia caso os bens não possuíssem características que os denominaram públicos (DI PIETRO, 2006. p.653).

A hipótese levanta frente ao problema em questão foi: como é feito o uso de bens públicos por particular, com foco na modalidade de uso privativo, o processo para consegui-lo; de demonstrar os benefícios e males que o uso por particulares pode vir trazer e os meios legais que a Administração deve se valer para resguardá-los.

O artigo 216 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) considera bem público, bens de natureza material e imaterial; o novo Código Civil (BRASIL, 2002), nos Artigos 98 e 99, dá uma breve noção do que sejam os bens públicos e suas respectivas características. Mas, é o direito administrativo que mostra o que são os bens públicos, desde sua definição até suas finalidades, além de distinguir os bens públicos dos particulares.

O Objetivo Geral deste trabalho é abordar o uso privativo de bens públicos por particulares, discorrendo a respeito das variadas formas de uso e dos critérios que o particular deve atender para utilizá-los. Zanella de Pietro (2006. p.653) diz que os bens públicos são de uso comum e que se exerce em igualdade de condições, por todos os membros de uma coletividade, ou seja, todos, sem qualquer distinção, podem usar os bens públicos de acordo com sua finalidade e em conformidade com as leis e decretos que os regem.

O direito brasileiro em relação aos bens públicos não segue o modelo adotado pelos estrangeiros, onde é comum adotar uma divisão bipartite. No Brasil adota-se uma divisão tripartite, designando os bens públicos em: bens de uso comum, de uso especial e de uso dominical. Em se tratando de bens de uso comum, o direito brasileiro se assemelha ao direito francês e italiano, que classificam seus bens públicos como apenas aqueles destinados ao uso do povo (ALEXANDRINO; PAULO, 2005. p.242).

Os Objetivos Específicos deste trabalho são: As correntes doutrinárias que defendem ou são contrárias uso dos bens públicos por particulares; os direitos e deveres do particular para com o bem que se encontra na sua posse, e; apontar benefícios e males que podem ocorrer em decorrência do uso dos bens públicos por particular. Bens públicos representam a riqueza do Estado, segundo Odete Medauar (2009. p.494) os bens têm importância naquilo que representam, em termos de riqueza pública, integrando assim o patrimônio do Estado. Diante de tal posicionamento, pode ser concluído que todo bem público tem seu valor histórico, cultural e geram receitas para a Administração Pública, receitas que aumentam quando os bens exportados são de altíssimo valor, como por exemplo, petróleo.

Bens públicos são os que podem ser usados por todos os membros de uma coletividade, com diversas finalidades, ou seja, uso do povo ou prestando serviço público. Pode-se afirmar que os bens públicos são de domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno: União, Estados, Distrito Federal, municípios e Autarquias, e que, os bens não pertencentes a essas pessoas jurídicas,

se caracterizam como particulares sejam quem for os proprietários (FIGUEIREDO; 2003. p.512).

Esta pesquisa tem como relevante importância pessoal e de um todo social pois os bens públicos, geralmente os bens de uso comum, estão presentes no dia a dia, dos quais se faz uso mesmo sem perceber; mas, nada impede que os cidadãos utilizem os demais bens públicos, sejam os de uso especial ou dominical, na forma coletiva ou privativa.

Cabe esclarecer que, no âmbito dessa pesquisa, foram adotados princípios como parâmetro para análise de como são utilizados os bens públicos por particulares, mais precisamente a forma privativa e o instituto jurídico mais adequado porque, como afirma Souza, (2008, p.8) não determinam a decisão, mas somente contêm os fundamentos, que devem ser conjugados com outros fundamentos de outros princípios. A análise principiológica permite a realização de ponderações que não seriam possíveis caso o parâmetro utilizado não tivesse o teor valorativo que o princípio traz consigo.

A presente pesquisa, no que concerne aos seus objetivos, pode ser classificada como de caráter exploratório e descritivo. A pesquisa é exploratória porque ao analisar como são utilizados os bens públicos por particulares apresentadas por diversos atores, fazendo tal análise a partir de importantes princípios constitucionais, subsidiará futuras discussões científicas ou políticas sobre o assunto. No entanto, também é descritiva, uma vez que discrimina e estabelece relações entre princípios e técnicas do Direito Administrativo, Constitucional, Civil e tributário. Quanto aos procedimentos de coleta e as fontes de informação, em ambos os casos, o presente trabalho se classifica como bibliográfica e documental. No que concerne à natureza dos dados, a pesquisa tem cunho qualitativo.

Este estudo acadêmico tem o tempo previsto de seis meses. No primeiro e segundo mês realizou-se o levantamento do referencial teórico; no terceiro e quarto mês, a revisão da literatura; no quinto e sexto mês, a elaboração dos elementos pré-textuais e pós-textuais que compõem todo o trabalho.

A opção de pesquisa escolhida foi a qualitativa, onde os dados foram obtidos por meio de pesquisa em artigos, leis, jurisprudências e livros, considerando os aspectos relevantes levantados pelos respectivos autores. Para isso se utilizará por meio dos institutos que envolvem não apenas o tema sobre bens públicos, como também àqueles referentes às vias de propostas, os direitos e deveres do particular para com o bem, formas de uso e dos critérios, critérios que a Administração determina, modalidades de autorização, permissão e concessão e por final o uso de bens públicos por particulares, na forma geral e na forma privativa, além das novas modalidades de uso, como para fins de moradia, modalidade inserida pela Lei Federal 10.257/2001 o Estatuto das Cidades; onde irá explorá-los de forma minuciosa garantindo assim uma base teórica sólida que afastará a análise por meio de juízo de valores pessoal e permitirá uma análise fundamentada no ponto de vista jurídico, realizando-se uma avaliação quantitativa dos dados coletados. Sendo realizada

conjuntamente a base bibliográfica uma pesquisa qualitativa visando buscar o meio mais adequado para chegar ao cerne do que se busca (GONÇALVES, 2019, p.33).

### **Uso privativo de bens públicos por particular**

A imunidade tributária que alcança os bens públicos é um plano de princípio constitucional, um fenômeno jurídico, com respaldo na Constituição Federal, Artigo 150 (BRASIL, 1988), que permite construir uma norma jurídica, que possa vir demonstrar a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno, para instituir tributos nas situações específicas no texto constitucional (ALEXANDRINO; PAULO, 2005, p.242).

Conforme o texto constitucional (BRASIL, 1988), em relação aos bens públicos, é vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir impostos sobre o patrimônio uns dos outros, o mesmo valendo para Autarquias e Fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

No que se refere a bens com vinculação e finalidade essenciais ou dela decorrentes, não é aplicada tal vedação, quanto ao patrimônio relacionado à exploração econômica, regidas pelas normas de aplicação a empreendimentos privados, ou seja, desde que haja uma contraprestação ou pagamento de tarifas ou preço, por aquele que está fazendo o uso do bem público, não extinguindo a obrigação de pagar o comprador promitente, em relação ao bem imóvel, artigo, 150, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988; MEDAUAR, 2009. p.494).

Os bens públicos são classificados quanto à natureza da pessoa titular em: bens federais, estaduais, distritais e municipais. A Constituição classifica os bens da União e dos Estados, mas a classificação não é de modo taxativo. Essa classificação se dá mais pelo aspecto de partilha básica para alguns bens em caráter especial, que por esse motivo, merecem uma atenção especial.

No artigo 20 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estão classificados os bens da União, levando em conta alguns critérios ligados à esfera federal, como segurança nacional, à proteção ao sistema econômico nacional e ao interesse público nacional, em relação aos demais, é a extensão do bem.

Os bens distritais e estaduais estão enumerados no art. 26 da Constituição Federal que dá desde sua destinação até sua classificação, conforme o referido artigo são exemplos de bens distritais e estaduais: às águas superficiais, terras devolutas não compreendidas pela União, ilhas fluviais não pertencentes à União e as áreas oceânicas e costeiras que estiverem sob seu domínio (BRASIL, 1988; ALEXANDRINO; PAULO, 2005, p.243).

Não há uma relação taxativa. Ao Estado pertencem os outros bens como, por exemplo, os prédios estaduais, os valores depositados judicialmente em favor da Fazenda Estadual. Embora o Artigo 32 da Constituição tenha se referido apenas a bens estaduais, o mesmo artigo pode abranger os bens pertencentes ao Distrito Federal (BRASIL, 1988; MEDAUAR, 2009. p.495).

Os bens municipais não foram contemplados com a partilha pela Constituição, todavia ainda há bens que lhes pertencem. Como regra todas as ruas, praças, jardins

públicos, logradouros, integram os bens pertencentes ao município, da mesma forma, os prédios e outros imóveis, compõem seu patrimônio. As receitas, os títulos de crédito da dívida ativa também incorporam os bens municipais (PESTANA, 2014. p.1013).

Os bens públicos podem ser divididos em: bens de uso comum do povo, de uso especial e de uso dominical, uma vez que o Brasil adota a divisão tripartite, enquanto no exterior se usa apenas a divisão bipartite. Segundo Hely Lopes de Meirelles (2003, p.139) o bem de uso comum do povo é todo aquele bem, que reconhece a coletividade em geral sobre os bens públicos sem discriminação de usuário ou ordem especial para o uso e sua fruição.

São bens móveis e imóveis, pertencentes ao poder público, utilizados sem formalidade por qualquer um do povo em igualdade de condições, pode ser gratuito ou oneroso, conforme for estabelecido por meio de lei da pessoa jurídica a qual pertencer (MARÇAL, 2005. p.180).

Mais precisamente no artigo 100 do novo Código Civil (BRASIL, 2002), tem-se a definição dos bens públicos de uso comum do povo, tendo como características a inalienabilidade assim como os bens de uso especial, desde que estejam conservando sua qualificação. Os bens de uso comum do povo são todos aqueles bens que podem ser utilizados por todos sem qualquer tipo de critério para se fazer uso, não precisando de autorização ou concessão.

Bens de uso especial são aqueles que a administração utiliza para prestar algum serviço público: móveis ou imóveis usados somente pelo poder público, pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, às Autarquias e Fundações públicas. Como exemplo de bens de uso especial pode-se citar os prédios, museus, penitenciárias, escolas, hospitais que se enquadram também nos bens imóveis. Os móveis são exemplificados pelas viaturas policiais que prestam o serviço de patrulhamento, os computadores das repartições. A utilização pode ser feita sem qualquer formalidade pelos entes públicos, como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma direta e imediata (ROSA, 2003. p.21).

Os bens de uso dominicais são os bens que se encontram desafetados, ou seja, sem destinação ou utilização definida, prontos para serem utilizados ou alienados por quem tiver interesse, mesmo estando disponíveis, esses bens pertencem à União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios (MARÇAL, 2005. p.189).

Os bens dominicais são as terras sem destinação pública específica, os prédios públicos desativados, os bens móveis que não servem para a Administração Pública, mas são passíveis de alienação, conforme o Artigo 101 do Código Civil (BRASIL, 2002) onde diz que os bens públicos dominicais podem ser alienados observadas as exigências da lei. Pode-se dizer que os bens públicos são inalienáveis até que ocorra sua desafetação e que não haja interesse por parte do Estado em dar uma nova destinação a tal bem (MARÇAL, 2005. p.294).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo (2005. p.522), os bens dominicais embora sem utilização, podem vir a possuir outras serventias, ou seja, podem passar a ter nova utilidade.

Os bens públicos estão passíveis de estarem disponíveis, como ocorre com os bens dominicais, mas também podem estar indisponíveis para uso. A disponibilidade vai de acordo com a vontade da administração em dispor ou não seu bem para uso (MOREIRA NETO, 2001. p.63).

**Bens Disponíveis:** São os bens que não tem o caráter tipicamente patrimonial, motivo pelo qual as pessoas que os detêm não podem deles se dispor, ou seja, não podem ser alienados, onerados, nem desviados de sua verdadeira finalidade. Exemplo disso são os hospitais, responsabilidade do Estado que deve mantê-los e melhorá-los sempre visando o benefício da coletividade (MARÇAL, 2005. p.480).

**Bens Indisponíveis:** Possuem caráter patrimonial, são indisponíveis e passíveis de avaliação pecuniária. São indisponíveis por conta de sua utilização constante pelo Estado, para alcançar seus devidos fins. Mesmo que terceiros venham a fazer uso de tais bens, estes continuam a ser indisponíveis enquanto tiver a finalidade de servir ao Estado (MOREIRA NETO, 2001. p.64).

**Bens patrimoniais disponíveis:** possuem caráter patrimonial idêntico aos indisponíveis, mas podem ser alienados desde que, obedeçam às condições previstas em lei. Não há, portanto, a possibilidade de livre alienação, que caracteriza coisa diversa e deve ser observado se há disponibilidade dentro das condições legalmente fixadas (MARÇAL, 2005. p.486).

Pode se dizer que os bens patrimoniais disponíveis, são os bens de uso dominicais, porque não se destinam ao uso pelo público em geral, nem são usados pela administração na execução de seus serviços prestados (MOREIRA NETO, 2001. p.64).

Ocorre a afetação quando determinado bem público encontra-se com uma destinação específica, recebendo uma espécie de consagração ou destinação por ato administrativo ou por lei. Afetar é atribuir determinada finalidade, seja de uso comum do povo ou de uso especial, prestando serviços de utilidades públicas.

Com a afetação o bem passa a fazer parte da categoria de bens de uso comum do povo (praças, rios, estradas etc. ou de uso especial, repartições, prédios públicos) sendo regido daí por diante pelo regime jurídico de uma ou de outra dessas espécies de bens públicos.

Já a desafetação ocorre quando o bem público deixa de ser utilizado para qualquer fim público. Os bens desafetados, que perderam suas finalidades públicas, passarão de bens de uso comum ou especial para uso dominical. Por se tornarem dominicais tornam-se passíveis de alienação, mas a desafetação só poderá ser feita mediante autorização legislativa ou através de lei específica.

Os atos de afetação e desafetação são de competência exclusiva da pessoa jurídica proprietária do bem, a quem também se reconhece a competência exclusiva para dizer quando um bem ao qual integra seu patrimônio poderá ser afetado ou desafetado (MOREIRA NETO, 2001. p.69).

Os bens públicos são favorecidos pelas cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela não oneração que lhes conforma em termos substanciais o regime jurídico. Tais cláusulas têm a finalidade de protegê-los de possíveis riscos, que possam vir a sofrer por meio de sua função ou valor histórico-econômico.

A Inalienabilidade é uma característica de um bem público que não pode passar de um domínio para outro, ou seja, o bem não pode ser transferido, vendido, doado ou permutado. Esta característica está assegurada desde a Constituição Federal de 1824, resguardando os bens públicos. Desta forma, os usuários, principalmente os particulares, não poderão tomar o bem para si, pela forma de usucapião, não importando a quantidade de tempo em que o bem fique em sua posse, como pode ocorrer em se tratando de bens particulares.

Mesmo diante da característica de inalienabilidade existe a possibilidade de certos bens públicos serem alienados, como o caso dos bens dominicais. Caso a administração não tenha mais interesse no uso, eles ficam disponíveis e passíveis de alienação. Para não gerar despesas e, mediante o interesse do Estado, a alienação de bens públicos, será disciplinado pelo art. 17, I da Lei Federal das Licitações por meio de ato administrativo (BRASIL, 1993).

Da mesma forma que há bens públicos passíveis de alienação, há aqueles que jamais podem ser alienados como as terras devolutas e as áreas de ecossistemas, conforme determina o artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Imprescritibilidade é a proteção à propriedade dos bens públicos, ou seja, são insuscetíveis de aquisição por usucapião, que é quando terceiros visam adquiri-los independente da categoria a qual venham a pertencer no momento. O direito brasileiro sempre afastou esta característica aos bens públicos. Essa proteção é para evitar a aquisição por usucapião, ou a alienação como bens privados (MOREIRA NETO, 2001. p.84).

A Constituição Federal no art. 183 estabelece que os imóveis públicos não sejam adquiridos por usucapião, como regra específica. Mesmo que o interessado tenha o bem em sua posse pelo tempo necessário, não nascerá para ele o direito à propriedade. Essa proteção não alcança somente os bens imóveis, mas todos os bens públicos, seja ele móvel ou imóvel, de qualquer espécie.

A Súmula 340 do STF reforça a proteção dos bens públicos desde a vigência do Código Civil os bens dominicais, como os demais bens não podem ser adquiridos por meio de usucapião.

Impenhorabilidade é outra forma de proteção que recai sobre os bens públicos e os resguardam. O código de processo civil no artigo 649 diz que os bens públicos são absolutamente impenhoráveis. Por esse motivo, um processo de execução contra a administração pública, pessoa de direito público, difere de um processo de execução contra as pessoas de direito privado. Essa diferença, inexistência de impenhorabilidade dos bens da pessoa pública, se estabelece no artigo 100 da Constituição (BRASIL, 2015; BRASIL, 1988).



Surge através da impenhorabilidade e inalienabilidade a impossibilidade de oneração dos bens públicos. O administrador, na figura do Estado, não pode gravar por vontade própria os bens que estejam sob sua guarda, ou seja, os bens públicos não podem ser gravados com penhor, hipoteca ou anticrese, mas antes devem ser sempre conservados. O privilégio descrito no Artigo 100 da Constituição não se aplica somente às empresas públicas, mas também às empresas de sociedade de economia mista na execução do serviço público (MEIRELLES, 1992. p.216).

Onerabilidade ocorre quando um determinado bem é dado em garantia do não cumprimento da obrigação. O artigo 1419 do Código Civil menciona os direitos reais sobre coisa alheia como penhor, hipoteca, anticrese: Se tratando de bens públicos, não podem ser gravados direitos reais em favor de terceiros, pois a Constituição, que contempla o regime de precatórios para o pagamento dos créditos a terceiros contra a fazenda, exclui o sistema de penhora processual (MOREIRA NETO, 2001. p.92).

A Administração pode fazer uso dos bens públicos sem qualquer critério, desde que o bem lhe pertença e atenda ao interesse da coletividade. O particular com o interesse em fazer uso de algum bem público, deverá seguir um processo a critério da Administração. Com exceção da autorização, a permissão e a concessão estão disciplinadas na lei federal 8.987/95 (BRASIL, 1995), onde menciona em quais situações as mesmas são aplicadas. Embora semelhantes, os critérios de autorização, concessão e permissão, somente serão dados conforme a utilização do particular, pois há uma pluralidade de formas de uso dos bens públicos. São três os instrumentos de transferência dos bens públicos: autorização de uso, permissão de uso ou concessão de uso (MOREIRA NETO, 2001. p.92).

Autorização é o ato administrativo, pelo qual a Administração consente que determinada pessoa, utilize o bem público, de modo privativo, atendendo principalmente o seu interesse. Foi no direito italiano que o estudo da autorização teve mais desenvolvimento, não especificamente sobre a utilização do domínio público, mas como modalidade de ato administrativo unilateral e discricionário, editado pela administração sempre que sua manifestação se faça necessária para afastar os obstáculos que impeçam a prática de determinadas atividades. Conforme a doutrina italiana, a autorização não cria um direito novo, mas afasta possíveis obstáculos que possam vir impedir o exercício de um direito preexistente, ou seja, consiste na remoção de obstáculos que o particular possa vir a encontrar para exercer o desenvolvimento de sua atividade (ROSA, 2003. p.11; MENEGALE; 1957. p.521).

No direito brasileiro há várias acepções, se comparado ao direito italiano, mas com algumas variações no que concerne aos seus efeitos, além disso, é utilizada como instrumento de transferência da execução de serviços públicos ao particular e de outorga da utilização de bem público. A autorização é um ato administrativo e unilateral, porque é de competência exclusiva da administração pública, depende de sua vontade, embora o particular seja o interessado no uso. É também discricionário porque depende da valoração do poder público sobre a conveniência em conceder o uso de tal bem. É um ato precário, pois caso a administração decida revogá-la

posteriormente, não há direito de indenizar em favor do administrado (MEIRELLES, 1992. p.223).

José Cretella Júnior (2000, p.457) têm a mesma opinião quanto à autorização: “a autorização é um ato administrativo, unilateral, precário, discricionário e unilateral, pois só vem a acontecer por meio de pronunciamento da Administração e pode ser revogada a qualquer momento”. No âmbito administrativo a autorização é um ato unilateral e discricionário que faculta o particular a desempenhar atividades que são de competência da administração, que sem seu consentimento seriam legalmente proibidas.

O objeto da autorização pode variar e abrange três hipóteses: O desempenho de atividade ou prática de atos que não seriam possíveis sem o consentimento da Administração, por existir norma legal que o proíbe; Exploração de serviços públicos, e; Uso de bem público por particular. Via de regra, a autorização não pode ser concedida com prazo certo. O comum é que a Administração decida revogá-la. Entretanto, se fixados os prazos de uso, a Administração deverá obedecer aos prazos fixados, razão pela qual deverá indenizar o permissionário, pelos prejuízos causados e comprovados, caso de desfazimento antes do prazo (MEIRELLES, 1992. p.229).

Como se trata de atos discricionários e precários, ficam resguardados os interesses administrativos, deste modo, o consentimento dado pela autorização de uso depende da lei, não exigindo licitação prévia. O administrador não tem direito subjetivo de utilização de bem público, não podendo este obrigar a Administração a consentir no uso, nos critérios de deferimento no pedido de uso de bens públicos, em favor ou desfavor de alguém (JUNIOR, 2000. p.457).

A autorização é o mais importante dos critérios, pois através dela o particular dá início ao processo para uso dos bens públicos, desde que não prejudique a coletividade.

Permissão de uso é o ato administrativo em que a Administração consente que o particular utilize o bem público privativamente, atendendo ao mesmo tempo aos interesses públicos e privados. Segundo Justen Marçal Filho (2005. p.784.), havendo vários interessados no uso de determinado bem público há que se fazer licitação. Tal afirmação encontra respaldo no artigo 5º da lei federal 8.987/95 (BRASIL, 1995; PESTANA, 2014. p.928).

Segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto (2001. p.264) a permissão decorre da vontade unilateral da administração onde se manifesta por meio do ato administrativo, precário e discricionário, possível de revogação a qualquer momento.

Quanto às características, a permissão se resume da seguinte maneira: É ato unilateral, discricionário, precário, intuito personae, podendo ser gratuito ou oneroso; Seu objeto é a execução de serviço público; O serviço é executado em nome do permissionário e ele responde por perdas e danos; Por ser ato precário, se for de interesse da Administração, a permissão pode ser revogada, e; É o permissionário se sujeita às condições estabelecidas pela Administração, e a mesma quem o fiscalizará (MARÇAL, 2005. p.784; PESTANA, 2014. p.629).

O ato de permissão de uso é praticado, porque sua transferência a terceiros só se legitima se houver o consentimento expresso promitente. Quanto à exigência de licitação, entende-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na utilização do bem, evitando assim o favorecimento, ou preterições ilegítimas (MOREIRA NETO, 2001. p.264).

Exemplos comuns de atos de permissão são os consentimentos de uso das praças públicas para feiras de artesanato, para banheiros públicos, para restaurantes turísticos. É comum encontrar permissão de uso de bem público para a instalação de bancas de jornal, feiras livres e colocação de mesas e cadeiras em frente a estabelecimentos comerciais, como restaurantes e bares (PESTANA, 2014. p.632).

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder público confere à pessoa determinada, o uso privativo do bem público, independente de maior ou menor interesse público da pessoa concedente, mas para que o exerça conforme a sua destinação. Sua natureza de contrato de direito público é sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo celebrado intuito personae (ROSA, 2003. p.49).

Segundo Hely Lopes de Meirelles (1992. p.387) a concessão se caracteriza, pelo seu caráter contratual estável, onde o particular utiliza o bem público com exclusividade, mas obedecendo às condições impostas pela administração, ou seja, mesmo sendo exclusivo não poderá utilizar o bem em desacordo com sua finalidade.

O núcleo conceitual da concessão de uso é idêntico ao das permissões e autorizações de uso, ou seja, os particulares têm direito ao uso privativo dos bens públicos mediante o consentimento formal emanado do Poder Público, contudo a concessão apresenta algumas diferenças das permissões e autorizações (NETO, 2001. p.264).

A primeira diferença está na forma jurídica: a concessão é formada por contrato administrativo, ao passo que a autorização e a permissão se formalizam por ato administrativo. Por este motivo fica claro o aspecto de unilateralidade.

A discricionariedade é marca das concessões de uso, identificando-se nesse particular com autorizações e permissões de uso. Com efeito, a celebração de contrato de concessão de uso depende da aferição, pelos órgãos administrativos, da conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem público ao particular. Significa dizer que um bem público somente será objeto de uso por ato de concessão se a Administração entender que é conveniente, e que não haja nenhum impedimento para o uso privativo (PESTANA, 2014. p.1011).

Ao contrário do que ocorre com os atos anteriores de consentimento, a concessão de uso não dispõe da precariedade, quase absoluta e existente naquelas hipóteses. A concessão não dá o direito de transferência sem autorização da Administração e precisa de prévia autorização legislativa, e por meio de licitação, tal medida se dá como forma de proteção ao bem que virá a ser utilizado (LOPES; SAMPAIO, 2002. p.144).

Há duas formas de concessão de uso: a concessão remunerada de uso de bem público; a concessão gratuita de uso de bem público. A diferença emana das próprias

expressões, o uso privativo implica o pagamento, pelo concessionário, de alguma importância à concedente (NETO, 2001. p.274).

A administração pública é quem possui a posse, titularidade e preferência tanto no uso quanto na exploração dos bens públicos, fato que não impede de particulares usarem os bens públicos, o que pode ocorrer mediante interesse da própria administração e disponibilidade do bem que o particular pleiteia utilizar (PESTANA, 2014. p.1013).

O particular pode fazer uso dos bens públicos de diversas formas: explorando os bens com a finalidade de obter lucro em benefício próprio por meio do uso exclusivo; prestando algum serviço de competência do Estado, mas que fora delegado para que o mesmo executasse. Neste caso, os bens, pertencentes aos particulares, usados para a realização dos serviços se tornarão bens públicos enquanto o serviço estiver sendo prestado (ROSA, 2003. p.49).

É comum a utilização de bens públicos por particulares, tanto nas cidades grandes quanto no campo, a exemplo das águas utilizadas nas plantações. Neste caso, por haver disponibilidade de bens públicos de diversas espécies, não se segue os critérios estabelecidos pela Administração (GASPARINI, 2012. p.998).

Nas grandes cidades há menos disponibilidade de bens públicos para serem cedidos a particulares, pois os que estão desafetados são de interesse da Administração, embora se saiba que bem público sem afetação pode torná-lo impróprio para uso, além de gerar apenas despesas para o Estado (PESTANA, 2014. p.1013).

Para o particular utilizar os bens públicos, seja de forma compartilhada ou privativa, deve seguir os critérios como a autorização, a concessão e a permissão, que serão dados conforme a atividade a ser desenvolvida, tendo o particular a obrigação de preencher os requisitos exigidos pela Administração, tornando-se apto a fazer uso do bem público que pleiteia (ROCHA, 2005. p.107).

Segundo Diógenes Gasparini (2012. p.1002) o uso privativo, embora possa decorrer de institutos de direito privado, por exemplo, locação e comodato são transferidos aos particulares através de institutos de direito público, ou seja, por meio da autorização, permissão e concessão, não havendo outro meio legal para se poder utilizar senão mediante estes três instrumentos jurídicos.

O modelo de licitação adotado pela Administração deverá seguir os moldes da Lei 8.666/93, a fim de evitar possíveis favorecimentos e fraudes contra o patrimônio público, além de buscar uma melhor prestação de serviços a baixos custos.

Há uma corrente minoritária que se posiciona contra o uso dos bens públicos por particulares. Silvio Luiz Ferreira da Rocha (2005. p.107) faz parte dessa corrente com a seguinte opinião: o patrimônio público seja lá de que espécie for, deve atender somente aos interesses coletivos, e seus devidos fins públicos, e não de particulares.

O particular pode fazer uso dos bens públicos de diversas formas, em benefício próprio ou prestando algum serviço para a administração pública. Este fato é muito comum, tendo em vista que, em determinados casos, é mais compensatório para a

Administração ter um particular executando um serviço de sua competência do que ela própria (PESTANA, 2014. p.1119).

Conforme a modalidade de uso, o bem público vai se submeter a regimes jurídicos diversos, podendo se sujeitar a mais de uma forma de utilização. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014. p.16) às vezes a própria legislação já prevê para determinados bens, várias finalidades, ou seja, há bens com mais de uma finalidade, por exemplo, praças podem ser usadas para lazer e como ponto comercial.

Cada modalidade de uso estará submetida a um tipo diferente de regime jurídico, pois os bens públicos, em algumas categorias, se sujeitam a mais de um tipo de utilização. É devido às várias formas de utilização que o uso anormal também se torna possível, mas precisam ser consentidos de forma discricionária pela Administração (MARINELA, 2007. p.451).

O particular deve sempre utilizar o bem público conforme sua finalidade para que este não venha, em determinados casos, perder sua utilidade. O usuário do bem público é obrigado a cumprir todas as leis e decretos vigentes que regem os bens públicos, sejam eles municipais, estaduais, ou federais. Mas há exceções em que o bem público pode ser utilizado em desacordo com sua finalidade, são os chamados usos anormais (MEIRELLES, 1992. p.374).

O uso privativo normal incide em geral em bens com afetação na forma de utilização, por exemplo, mercados e cemitérios têm disciplina legal uniforme para todos os usuários, de modo que sua outorga se faz àqueles que preenchem os requisitos legais, sendo a concessão de uso o instituto jurídico mais adequado.

No entendimento de Márcio Pestana (2014. p.1143) o uso anormal não deve ser visto como ato e nem sinônimo de ilícito praticado pelo particular, pois, em alguns casos, o uso anormal se fará necessário para satisfazer uma necessidade legítima ou um direito fundamental, o que pode se tornar benéfico para comunidade.

A modalidade de uso normal ocorre quando o bem é utilizado conforme sua finalidade; a modalidade de uso anormal ocorre quando o bem é utilizado de maneira diversa da sua finalidade. O uso de bens públicos por particulares nem sempre tem por objetivo o mesmo fim ao qual se destina, embora deva ser sempre compatível com sua finalidade (MARINELA, 2007. p.451).

Diante das formas de uso incidentes sobre um bem público, cabe à autoridade administrativa detentora da guarda, optar pela forma que melhor atender aos interesses da população, dando mais estabilidade conforme se demonstrarem mais compatíveis com o uso comum do povo (PESTANA, 2014. p.1146).

Uso comum remunerado: A princípio não existe nada que impeça o uso remunerado de bem público por particular, mesmo que sejam os bens de uso comum do povo. Essa possibilidade está prevista no Art. 103 do Código Civil (BRASIL, 2002). O Código Civil no Art. 103 se refere aos bens públicos discriminados no Art. 99.

O uso comum de que se usufrui a coletividade pode ser gratuito ou remunerado. Por exemplo, a circulação pelas estradas, entrada em museus, visita a um balneário podem ser gratuitas ou remuneradas dependendo da legislação local.

O artigo 103 tem sido mencionado para justificar a cobrança de remuneração das concessionárias de serviço público, pelo uso das vias públicas e faixas de domínio de rodovias. A população tem a falsa ideia de que, por se tratar de bens de uso comum, sempre serão gratuitos, o que não é verídico diante do Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002; MARINELA, 2007. p.451).

O uso de bens públicos por particulares pode trazer tanto benefícios quanto prejuízos à administração pública. Uma das formas de mau uso mais comum é o desvio de finalidade, quando o usuário explora o bem público de forma contrária à sua finalidade ou à autorização concedida, por exemplo, utiliza para moradia um espaço concedido para fins comerciais (PESTANA, 2014. p.1131).

Não só o desvio de finalidade, mas também há outras formas que provocam prejuízo ao erário e à população, como quando não prestam um serviço de maneira adequada ou leva o bem à perda de sua utilidade devido ao mau uso ou falta de conservação (ROSA, 2003. p.136).

**Desvio de finalidade:** O desvio de finalidade se caracteriza quando um determinado bem público é utilizado de forma contrária à sua finalidade ou a qual a Administração concedeu ou autorizou utilizar. É a forma mais comum de vício em se tratando de uso de bens públicos por particular (PESTANA, 2014. p.1144).

**Inércia por parte da Administração:** Em alguns casos, a própria Administração pública é responsável pelo mau uso dos bens que lhe pertencem, seja pela falta de fiscalização ou pela elaboração de leis que protegem mais os usuários do que os bens, patrimônio público. A inércia se dá por meio de leis e decretos ineficazes, que não se aplicam e não se consegue aplicar pelas brechas que possuem, dando respaldo para que sejam contestadas (MARINELA, 2007. p.471).

**Da intervenção de Terceiros e Perdão de Dívidas:** Existe uma grande interferência política no que diz respeito ao uso de bens públicos por particular, o que impede que a lei alcance a todos os usuários. Geralmente tais interferências ocorrem para beneficiar os maus usuários ou até os próprios agentes públicos, que visam interesses próprios, quando deveriam intervir em benefício coletivo ou na preservação do bem (PESTANA, 2014. p.1128).

**O perdão da dívida** ocorre quando alguém que usou o bem público e não cumpriu com a obrigação de pagamento (seja na forma de taxa ou preço público) tem sua dívida com a Administração pública perdoada, por meio de lei ou projeto de lei, o que ocasiona prejuízo ao erário.

A anistia somente beneficiou os maus usuários, pois incentivou ainda mais o não pagamento pelo uso do bem público, o que vai aumentar a inadimplência e gerar mais prejuízos ao governo. Tal medida ocorreu mais por interesses políticos próprios do que no bem da coletividade (MARINELA, 2007. p.474).

**Vantagens do Uso de Bens por Particular:** O uso de bens públicos por particular não traz somente prejuízos, mas também vantagens à própria Administração. O particular ao fazer uso de bens públicos tem a obrigação de uma contrapartida, seja na forma pecuniária ou outra forma que beneficie a coletividade, o gera benefícios para a Administração no caso dos bens públicos sem utilização

Em determinados casos, o bem na posse do particular, pode trazer mais benefícios à coletividade, além da valorização do bem.

Outro benefício advém das parcerias público-privadas, que diminuem tanto os gastos quanto às responsabilidades da Administração, que muitas vezes não dispõe de recursos e nem de pessoas qualificadas para cuidar e administrar todo o patrimônio que lhe pertence.

### **Considerações finais**

Diante de todo o exposto, foi possível conhecer e entender mais sobre os bens públicos, como funcionam, se classificam, se destinam, as competências e regimes que os protegem, além da maneira como o particular pode usufruir deles e os critérios que devem ser atendidos em sua utilização. Dentre as diversas formas de uso apresentadas está forma privativa, modalidade mais aprofundada, pois rege os nortes da pesquisa.

As modalidades autorização, concessão e permissão têm seu regramento e não são concedidas de qualquer maneira, mas de acordo com a forma que o particular utilizará o bem público, cada uma se submetendo a um regime jurídico diferente.

Com o passar do tempo houve um crescimento de bens públicos sendo utilizados por particulares. Dentre as formas de uso, destaca-se o uso privativo e o uso para fins de moradia, este último previsto na Lei Federal 10.257/2001 do Estatuto das Cidades. Estas duas formas são mais recentes em relação às demais, pois foi a pouco tempo que a Administração passou a admitir que particulares se utilizassem dos seus bens para estas finalidades.

Antigamente era quase impossível que um particular pudesse fazer uso de um bem público de forma privativa, privando os demais indivíduos de utilizá-lo, bem como para fins de moradia, mas, na atualidade, essas formas de uso são uma realidade.

Além das novas formas utilização dos bens públicos, surgiram também direitos aos particulares que fazem uso, direito na proteção dos bens que se encontram em sua posse. Os direitos podem ser exercidos tanto contra terceiros quanto contra a própria Administração que lhe deu a outorga para se utilizar dos bens públicos, seja no caso de tentativa de esbulho por terceiro ou ação judicial contra atos ilícitos da própria Administração

Os tribunais já admitem que, sem um motivo relevante, os atos praticados pela Administração em relação à revogação e extinção das outorgas dadas aos particulares, se tornarão atos nulos.

Mesmo o particular tendo adquirido certos direitos, a Administração, sempre que se fizer necessário e dentro da lei, poderá a qualquer momento, revogar a outorga dada ao particular. A revogação se possibilita por meio da precariedade contida nos contratos da Administração com particulares e, mesmo não havendo a precariedade, os bens públicos já possuem seu regime jurídico, que os protege em relação não só aos particulares, mas também aos administradores.

O foco da pesquisa foi demonstrar como são utilizados os bens públicos por particulares, mais precisamente a forma privativa e o instituto jurídico mais adequado

neste caso. Procurou demonstrar os males e benefícios do uso por particulares, como também abordar as formas variadas de utilização dos bens públicos e as correntes favoráveis e contrárias à exploração por particulares.

Conclui-se que o interesse público sempre deve prevalecer, mas o particular jamais poderá ser impedido de pleitear o uso de qualquer bem público, desde que disponível, pois sua utilização, seja privativa ou nas demais formas, pode trazer mais benefícios do que prejuízos em si. Cita-se o exemplo de uma banca de jornal, instalada em área pública que atende ao interesse particular e coletivo ao mesmo tempo; é uma forma privativa do bem público, a área e beneficia a população que conta com o acesso à informação mais próximo de sua residência.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

CAETANO, Marcelo, **Manual de Direito Administrativo**, 1969, t.II.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Projeto de Pesquisa**. Brasília: Processus, 2019.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 06/06/2021

BRASIL, LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 06/06/2021

BRASIL, LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 06/06/2021

BRASIL, LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 06/06/2021

BRASIL, LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 06/06/2021

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, SUMULA 340: Código civil e a impossibilidade de usucapir bens públicos. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false>. Acesso em 06/06/2021.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GASPARINI, Diógenes, **Direito Administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2009.

MENEGALE, Guimarães, **Direito Administrativo e Ciência da Administração**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Borsoi 1957.

JUNIOR, Jose Cretella, **Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense 2000.

LOPES, Carla Patrícia Frades; SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Curso Básico de Direito Administrativo**. 1ª Ed. Brasília: Brasília Jurídica 2002.

MARÇAL, Justen Filho, **Curso de Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros 1992.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo, **Curso de Direito Administrativo**. 21ª Ed. São Paulo: Forense 2001.