

No entanto, alguns continuam a utilizar a terminologia para indicar outro aspecto da ordem jurídica. Fala-se em *domínio eminente* para indicar a competência estatal para promover desapropriação ou valer-se da propriedade privada em situações excepcionais. A eventual adoção das expressões não significa, como é evidente, a efetiva existência de uma relação de domínio potencial sobre bens privados, titularizada pelo Estado.

#### 15.4 Repressão jurídica ao uso ilícito ou abusivo

A Constituição determinou que as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3.º).

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei 9.605. Embora esse diploma imponha repressão a danos relativamente ao patrimônio privado, apresentam especial relevância as normas de proteção aos bens públicos. São previstas sanções penais e administrativas de diversas ordens.

#### 15.5 As classificações dos bens públicos

Os bens públicos podem ser classificados segundo diversos critérios.

##### 15.5.1 As classificações segundo critérios genéricos

Quanto ao critério da existência física no espaço, os bens públicos podem ser distinguidos entre corpóreos e incorpóreos. Os bens corpóreos podem ser móveis ou imóveis, conforme seja ou não possível promover o seu deslocamento físico sem promover sua desnaturação. Os bens imóveis podem integrar o domínio terrestre ou aquático.

Muitas vezes, identificam-se os bens móveis e os incorpóreos, em vista da semelhança de regime jurídico. Mas os bens incorpóreos, que correspondem basicamente aos direitos, não se confundem com as coisas móveis. Assim, o privilégio de invenção é um direito cujo regime jurídico é totalmente diverso daquele aplicável a, por exemplo, uma mesa.

Reitere-se que existem inúmeros regimes jurídicos para as diversas espécies de bens públicos, conforme sua natureza ou destinação.

##### 15.5.2 A classificação do Código Civil

Mas a classificação dos bens públicos mais difundida é aquela prevista no Código Civil, refletindo a diferenciação dos regimes jurídicos aplicáveis. Referida classificação funda-se em critério vinculado ao regime jurídico de direito público.

Seg  
três cate  
bens dor

Bens públ

Ess  
em face

O p  
apenas c  
reitos. A  
indústri  
social. A  
e fruição  
exploraç

A s  
vidualist  
partir da  
que é de  
e de outr  
geral. É r  
de bens  
por força  
o que sig

15.5.3

O e  
enfoque  
direito a  
é reflexo  
secundá

Segundo o art. 99 do Código Civil, os bens públicos estão enquadrados em três categorias, que são os bens de *uso comum do povo*, os bens de *uso especial* e os bens *dominicais*.

|               |              |  |
|---------------|--------------|--|
| Bens públicos | uso comum    | utilização concorrente de toda a comunidade (praças, ruas etc.)  |
|               | uso especial | utilização para cumprimento das funções públicas (repartições estatais, serviços públicos etc.)        |
|               | dominicais   | utilização pelo Estado para fins econômicos, tal como o faria um particular (imóveis desocupados etc.) |

Essa classificação apresenta grandes problemas, encontrando-se ultrapassada em face do direito positivo brasileiro.

O primeiro problema reside em que o Código Civil tomou em consideração apenas os bens imóveis, olvidando a existência e a relevância dos bens móveis e direitos. Assim, a classificação não contempla, por exemplo, os direitos de propriedade industrial (tais como patentes), que apresentam enorme importância econômica e social. Ademais disso, existe grande relevância jurídica quanto aos direitos de uso e fruição de bens públicos de natureza imóvel. O grande exemplo é o direito de exploração de potenciais hidráulicos de geração energética.

A segunda insuficiência da classificação reside na concepção altamente individualista do tratamento reservado aos bens ditos de uso comum. Especialmente a partir da CF/1988, é necessário reconhecer a existência de uma categoria de bens que é de titularidade, mas não de uso, comum do povo. Trata-se do meio ambiente e de outros recursos naturais, cujo uso e fruição podem ser interditados ao povo em geral. É necessário reconhecer, então, a existência de uma outra categoria específica de bens públicos, consistente nos bens públicos comuns protegidos. No entanto e por força da tradição, a exposição adiante será norteadada pela concepção tradicional, o que significa aludir apenas a bens públicos de uso comum.

“As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”. (Súmula 479 do STF).

### 15.5.3 Síntese

O estudo dos bens públicos acaba restrito apenas aos bens imóveis e reflete um enfoque ultrapassado quanto à sua função. Tal decorre diretamente da submissão do direito administrativo à abordagem própria do direito privado. Indiretamente, isso é reflexo de uma concepção tradicional que privilegia os bens imóveis, reputando secundários ou irrelevantes os bens móveis e os direitos.

O Estado obtém receitas relevantes por meio da exploração de direitos (que nem sempre versam sobre bens imóveis). Basta lembrar a cobrança pela cessão do direito de uso de frequência de rádio para fins de telefonia móvel, o produto da alienação de ações representativas do controle de empresas estatais, a cobrança de ônus fixos e variáveis dos concessionários de rodovias. No entanto, essas questões não despertam maior atenção dos estudiosos.<sup>4</sup> É necessário ampliar o exame do regime jurídico dos bens públicos de modo a abranger também essas outras situações.

## 15.6 Os bens de uso comum do povo

Os bens de uso comum do povo são os bens necessários ou úteis à existência de todos os seres vivos, que não podem ou não devem ser submetidos à fruição privativa de ninguém. Essa espécie também compreende, atualmente, os bens mercedores de proteção diferenciada, em virtude de exigências de preservação ambiental. Lembre-se que a Constituição expressamente determinou que o meio ambiente é qualificado como um bem de uso comum do povo (art. 225).

Na origem, essa categoria compreendia aqueles bens que comportavam fruição por toda a população, de modo conjunto e concomitante. Mas a deterioração do meio ambiente e a necessidade de proteção estatal aos ecossistemas vão conduzindo a que tais bens sejam objeto de proteção intensa, inclusive com a possibilidade de restrição absoluta à fruição individual do bem de uso comum. Um exemplo é a figura da reserva biológica. Consiste numa área de titularidade pública, instituída para preservação integral de todas as formas de vida ali existentes, “sem interferência humana direta ou modificações ambientais”, quanto à qual “É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional” (art. 10, § 2.º, da Lei 9.985).

Por outro lado, existem hipóteses em que se admite a utilização privativa e exclusiva de bem público por um ou mais particulares. A categoria abrange os mares, os rios de domínio público e as vias públicas (rodovias, ruas), dentre outros bens.

### 15.6.1 Bem de uso comum tem natureza imobiliária ou mobiliária

É usual tratar como bens de uso comum apenas os imóveis. Mas assim não se passa de modo necessário. Suponha-se uma obra de arte, dotada de grande simbolismo para a Nação, o que justifica a aquisição de seu domínio pelo Estado. Assim ocorrendo, será um bem *de uso comum do povo*. Todo o patrimônio artístico e cultural composto por bens móveis e que não seja aplicado diretamente numa atividade estatal ou na prestação de um serviço público, será enquadrado na categoria de bem de uso comum do povo.

4. Mais recentemente, o tema foi objeto de profundo estudo em MARQUES NETO. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*.

C  
Trata-  
prédic

A  
passac  
insusc  
dicos (I  
a atm  
impos  
a nece  
somer  
do po  
a atm

15.6.

A  
natur  
não po

I:  
no set  
outro  
cípio,  
um po  
de usc

T  
povo:  
neces:  
Nesse  
integ

15.6.

M  
víncu  
porqu  
a exis  
de usc

(  
da cor  
unive

ação de direitos (que  
orrança pela cessão do  
móvel, o produto da  
statais, a cobrança de  
tanto, essas questões  
npliar o exame do re-  
ssas outras situações.

úteis à existência de  
s à fruição privativa  
bens mercedores de  
nambiental. Lembre-se  
oiente é qualificado

mportavam fruição  
s a deterioração do  
as vão conduzindo  
a possibilidade de  
exemplo é a figura  
ca, instituída para  
'sem interferência  
roibida a visitação  
da Lei 9.985).

ção privativa e ex-  
abrange os mares,  
ntre outros bens.

*obiliária*

Mas assim não se  
le grande simbo-  
lo Estado. Assim  
artístico e cultu-  
numa atividade  
categoria de bem

QUES NETO. Bens  
utilidades públicas.

O imóvel em que está edificado um museu não é bem de uso comum do povo. Trata-se de um bem de uso especial. Mas a obra de arte que se encontra dentro do prédio é um bem de uso comum do povo.

Afigura-se que o *ar que respiramos* é um bem de uso comum do povo. No passado, reputava-se que o oxigênio e outros elementos livres na atmosfera eram insuscetíveis de apropriação e não se configuravam propriamente como bens jurídicos (tendo em vista sua pretensa inexauribilidade). É necessário reconhecer que a atmosfera envolve interesses transindividuais difusos, de natureza pública. A impossibilidade de apropriação individual exclusiva da atmosfera por um sujeito e a necessidade individual comum a todos os seres humanos de oxigênio para respirar somente pode conduzir ao reconhecimento da existência de bem de uso comum do povo. Cabe ao Estado, bem por isso, adotar providências destinadas a proteger a atmosfera e assegurar sua preservação permanente.

#### 15.6.2 O critério de identificação

A identificação do bem como de uso comum do povo faz-se pela conjugação da natureza do bem e sua destinação. A categoria abrange todos os bens cuja utilização não pode ou não deve ser objeto de apropriação privada exclusiva por algum sujeito.

Isso produz uma séria dificuldade, inclusive porque há situações em que o bem, no seu todo, é enquadrado em uma categoria, enquanto parte dele é submetida a outro regime. Assim, suponha-se o caso de uma praia marítima pública. Em princípio, a praia é um bem de uso comum, mas é possível que o Estado resolva edificar um posto de observação ou um edifício militar. Essa específica construção não será de uso comum do povo e estará sujeita a regime jurídico diverso.

Também por isso, o enquadramento do bem na categoria de uso comum do povo não é definitivo. Será permitida a utilização privativa pelo Estado, se houver necessidade de sua aplicação para satisfação de uma necessidade estatal determinada. Nesse caso, o bem deixará de ser enquadrado na categoria examinada e passará a integrar o conjunto de bens de uso especial.

#### 15.6.3 A relação de propriedade sobre o bem público

Mais do que em qualquer outro caso, nem sequer se poderia aludir a algum vínculo de *propriedade* sobre os bens de uso comum. O Estado é titular desses bens porque nenhum sujeito pode adquirir domínio sobre ele. Mas não é possível afirmar a existência de uma propriedade estatal, já que não cabe ao Estado as faculdades de uso e fruição privativos, excludentes de idêntico benefício em prol de terceiros.

Os bens de uso comum são aqueles fruíveis coletivamente por todos os membros da comunidade. A *propriedade* estatal significa, no caso, a exclusão daquele bem do universo dos bens sujeitáveis à incidência de um direito de propriedade privada.

Portanto, afirmar que existe propriedade pública, no caso, não significa a possibilidade de o Estado impedir o uso ou a fruição dos membros da comunidade sobre tais bens, desde que respeitados determinados parâmetros, tal como será adiante exposto.

Em suma, a propriedade pública exercitada sobre os bens de uso comum não se identifica com o vínculo dominial disciplinado pelo direito privado.

#### *15.6.4 A titularidade dos entes políticos*

Essa circunstância fundamenta a atribuição da titularidade dos bens de uso comum aos entes políticos. A discriminação da titularidade dos bens comuns consta da Constituição, a qual faz referência indireta a bens que já estão na propriedade pública. Assim, uma praça municipal é um bem de uso comum do povo de titularidade municipal, sem que haja explícita referência a tanto na Constituição.

##### *15.6.4.1 Bens de uso comum do povo de titularidade da União*

Os bens de uso comum do povo de titularidade da União estão indicados em alguns dos dispositivos do art. 20, III (lagos, rios... terrenos marginais e praias fluviais), IV<sup>5</sup> (praias marítimas), VI (mar territorial) e X (cavidades naturais subterrâneas), da CF/1988. O inc. I do art. 20 faz referência aos bens que atualmente pertencem à União e aos que a ela vierem a ser atribuídos, entre os quais podem existir bens de uso comum.

##### *15.6.4.2 Bens de uso comum do povo de titularidade dos Estados e do Distrito Federal*

A identificação dos bens de uso comum dos Estados e do Distrito Federal consta, genericamente, no art. 26 da CF/1988, e deve ser avaliada em vista da titularidade estadual ou distrital sobre determinado imóvel que, por sua destinação, esteja aberto à fruição de todos.

##### *15.6.4.3 Bens de uso comum do povo da titularidade dos Municípios*

Idêntica ponderação pode ser feita quanto aos bens dos Municípios.

#### *15.6.5 A competência estatal sobre o uso dos bens de uso comum*

Não é cabível aplicar aos bens de uso comum o instituto privado da posse. Esses bens não se encontram na posse privada de qualquer particular, ainda nas hipóteses

5. Lembre-se que esse inciso tem nova redação desde a Emenda Constitucional 46: "(...) as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, exceto aquelas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II".

o caso, não significa a  
embros da comunidade  
ímetros, tal como será

ens de uso comum não  
ito privado.

idade dos bens de uso  
os bens comuns consta  
i estão na propriedade  
im do povo de titulari-  
Constituição.

idade da União

ão estão indicados em  
os marginais e praias  
vidades naturais sub-  
bens que atualmente  
entre os quais podem

idade dos Estados e

e do Distrito Federal  
liada em vista da titu-  
e, por sua destinação,

idade dos Municípios  
Municípios.

uso comum

privado da posse. Esses  
r, ainda nas hipóteses

tucional 46: "(...) as ilhas  
ritimas; as ilhas oceânicas  
eios, exceto aquelas áreas  
das no art. 26, II".

em que seja facultado a qualquer pessoa usufruir do bem. Por outro lado, também não caberia aludir propriamente à posse da pessoa estatal titular do bem, mesmo que seja reconhecida competência para dispor sobre o seu uso – ao menos, não se trata de uma figura equivalente à do direito privado.<sup>6</sup>

O tema pode ser enquadrado no âmbito das competências de poder de polícia e de regulação.

*Jurisprudência do STJ*

"2. A jurisprudência, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, é firme em não ser possível a posse de bem público, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária" (REsp 932.971, 4.ª T., rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 10.05.2011, DJe 26.05.2011).

#### 15.6.5.1 Competência para disciplinar o uso do bem de uso comum

O ente estatal titular do bem de uso comum dispõe da competência para disciplinar a sua destinação. Em princípio, impõe-se o respeito à sua destinação intrínseca, que é a fruição pela comunidade em geral.

Os bens de uso comum podem ser usados e fruídos por toda a coletividade, desde que respeitadas determinadas condições, fixadas como requisitos para assegurar a integridade deles e a fruibilidade por todos os demais em igualdade de condições. A fruição individual dos bens de uso comum subordina-se aos ditames do princípio da proporcionalidade, o que significa que se permitem limitações, as quais podem ser admitidas quando necessárias e adequadas à realização de valores preservados pela ordem jurídica.

15.6.5.1.1 – Dever-poder de proteção da integridade do bem de uso comum: O ente estatal titular do bem de uso comum é investido num dever-poder de assegurar a compatibilização entre a fruição individual do dito cujo e a preservação de sua integridade. Trata-se de evitar que a essência do bem seja desnaturada ou que os excessos e abusos individuais possam gerar a destruição do bem de uso comum.

Em alguns casos, essa competência se traduz na interdição, absoluta ou relativa, à utilização do bem, tal como previsto na Lei 9.985 (arts. 7.º *et seq.*).

6. Lembre-se que, no direito privado, a posse é uma situação de fato, que traduz o poder de um sujeito sobre um bem e exterioriza situação equivalente àquela gerada pelo domínio. Sobre o instituto da posse, cf. as lições de PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*, v. 10; e GOMES. *Direitos reais*, p. 29 *et seq.* Ora, o Estado é titular de competências instituídas pela ordem jurídica relativamente aos bens de uso comum de sua titularidade. Ele não é "possuidor" das vias públicas numa acepção privatista. Dispõe de poderes fáticos e jurídicos sobre esses bens em virtude de relações jurídicas de direito público.

15.6.5.1.2 – Dever-poder de assegurar a fruição isonômica: Ademais, existe a competência estatal de disciplinar o uso individual do bem de uso comum segundo o princípio da isonomia. A fruição individual deve ser limitada de modo a assegurar que todos os demais sujeitos possam dispor de idênticas condições de fruição.

15.6.5.1.2.1 – A regra geral: fruição ampla e isonômica: Em princípio, a utilização de um bem de uso comum é gratuita. Todos podem circular pelas ruas e os limites impostos à autonomia privada são aqueles derivados do exercício do poder de polícia. Ou seja, podem ser estabelecidos limites destinados a assegurar a possibilidade de todos os demais sujeitos usufruírem dos bens em igualdade de condições.

15.6.5.1.2.2 – Fruição ordinária e não ordinária: Como ensina Hely Lopes Meirelles, os usuários do bem comum do povo “são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* –, razão pela qual ninguém tem o direito de uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem”.<sup>7</sup> Em tais casos, costuma-se aludir ao uso ordinário do bem público. Corresponde à fruição das utilidades propiciadas pelo bem em igualdade de condições com todos os demais cidadãos, sem a exclusão de idêntico benefício ser obtido por outrem e sem a obtenção de vantagens econômicas apropriáveis egoisticamente.

No entanto, há hipóteses em que se admite a fruição privativa por um sujeito, com exclusão da possibilidade de outros sujeitos obterem idêntico benefício. Costuma-se utilizar a expressão “uso extraordinário” do bem público de uso comum do povo para indicar esses casos, hipótese que será examinada adiante.

15.6.5.1.2.3 – A vedação à fruição individual: Mas alguns bens são de uso intrinsecamente comum do povo e *não podem* ser objeto de fruição individual ou coletiva. Tal se passa quando a natureza específica do bem for incompatível com esse tipo de fruição, por exemplo, com um sítio arqueológico e pré-histórico. Atribui-se a titularidade ao Estado para *preservar* um bem integrado no patrimônio comum do povo. Há reservas ecológicas que desempenham a mesma função de proteção, visando a evitar que a fruição desenfreada por todos gere a desnaturação do bem e o comprometimento da existência futura da própria coisa.

A decisão de vedar, de modo absoluto, a fruição individual de um bem comum subordina-se ao princípio da proporcionalidade e somente é admissível na medida em que seja evidenciada a sua necessidade.

15.6.5.1.2.4 – Condicionamentos à fruição individual geral: Mas a fruição individual pode ser condicionada à observância de certos requisitos ou limitada em vista dos princípios da proporcionalidade e da isonomia. Aplicam-se os postulados

7. MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 569.

de que a fi  
da comun  
do bem e c  
gerais estê  
reza. Outr  
minas, flo

Para  
restrições  
um elenca  
se estabele  
público. E  
a preserva

Entre  
compensa  
cesso de se  
número in

A ren  
do bem, m:  
à manuten  
do bem pa  
oportunid:

Essa r  
tarifa, ainc  
ou industr

15.6.

O ent  
fiscalizar a  
Isso compri  
para verific

8. A utiliz  
de uso  
plo env  
móvel,  
rigoros  
seleção  
lução é  
destina  
explora  
do part

ômica: Ademais, existe a  
de uso comum segundo  
tada de modo a assegurar  
condições de fruição.

ica: Em princípio, a uti-  
a circular pelas ruas e os  
os do exercício do poder  
los a assegurar a possibi-  
gualdade de condições.

mo ensina Hely Lopes  
nos, indeterminados, e  
le – *uti universi* –, razão  
légios na utilização do  
bem público. Corres-  
ualdade de condições  
nefício ser obtido por  
veis egoisticamente.

ivativa por um sujei-  
n idêntico benefício.  
úblico de uso comum  
a adiante.

uns bens são de uso  
ruição individual ou  
compatível com esse  
histórico. Atribui-se  
patrimônio comum  
função de proteção,  
naturação do bem e

de um bem comum  
missível na medida

ral: Mas a fruição  
tos ou limitada em  
1-se os postulados

de que a fruição individual deve ser compatível com aquela dos demais integrantes da comunidade (isonomia) e deve ser compatível com a manutenção da integridade do bem e dos usuários (proporcionalidade). No tocante aos bens naturais, as regras gerais estão fixadas pela Lei 9.985, que consagra normas para conservação da natureza. Outros diplomas fornecem regras para setores específicos, tais como jazidas e minas, florestas, dentre outros, em termos que serão expostos adiante.

Para realização dos direitos fundamentais, a Administração pode estabelecer restrições e condicionamentos à fruição individual do bem. É inviável estabelecer um elenco exaustivo das soluções cabíveis. Assim, por exemplo, há casos em que se estabelece um limite ao número de indivíduos que podem ingressar num parque público. Em outros casos, veda-se o ingresso em certas áreas, destinadas a assegurar a preservação de espécies de flora e fauna.

Entre as exigências de fruição, pode-se encontrar a remuneração, destinada a compensar as despesas necessárias à manutenção da coisa ou a produzir um processo de seleção quando não houver viabilidade de fruição do mesmo bem por um número indeterminado de pessoas.

A remuneração não reflete, usualmente, modalidade de exploração econômica do bem, mas costuma ser uma contrapartida remuneratória das despesas necessárias à manutenção da integridade da coisa. Porém, existem hipóteses em que a utilização do bem para fins empresariais por um particular legítima que o Estado se valha da oportunidade para promover uma apropriação da riqueza privada.<sup>8</sup>

Essa remuneração não apresenta cunho tributário. Assemelha-se, antes, a uma tarifa, ainda que não exista o oferecimento ao usuário de uma utilidade comercial ou industrial.

#### 15.6.5.2 Competência para fiscalizar o uso dos bens de uso comum

O ente estatal titular do bem de uso comum é investido na competência para fiscalizar a observância das medidas destinadas a assegurar a integridade desse bem. Isso compreende o dever-poder de controlar a conduta dos particulares, inclusive para verificar a sua compatibilidade com as normas regulamentares existentes.

8. A utilização de exigências econômicas como critério de repartição do uso privativo de bens de uso comum deverá ser compatível com os princípios e valores democráticos. Um exemplo envolve alguns dos espectros de telecomunicação, utilizáveis para serviços de telefonia móvel, por exemplo. Existe uma limitação física à utilização desses recursos naturais, que, rigorosamente, são qualificáveis como bens de uso comum. Admite-se a licitação para selecionar o particular que adquirirá o direito de utilização privativa do espectro. Essa solução é plenamente compatível com o regime democrático, já que não se trata de um bem destinado a satisfazer necessidade individual inerente à condição de ser humano. Trata-se de exploração econômica de bem público, o que legitima o critério econômico para a seleção do particular para fruição privativa.

### 15.6.5.3 Competência para assegurar a integridade dos usuários

Cabe ao ente estatal titular do bem de uso comum a competência para adotar providências destinadas a assegurar a integridade dos usuários.

## 15.7 Os bens de uso especial

Os bens de uso especial são os bens aplicados ao desempenho das atividades estatais, configurem elas ou não um serviço público.

A categoria abrange os edifícios em que se situam repartições estatais e todo o instrumental de bens móveis necessários ao desempenho da atividade administrativa, legislativa ou jurisdicional.

### 15.7.1 O critério de identificação

A identificação do bem como de uso especial também obedece à conjugação da natureza do bem e sua destinação. A categoria abrange não apenas os bens imóveis, mas também os móveis, necessários ao desempenho de uma atividade administrativa estatal. O critério de identificação reside, então, na afetação do bem ao desempenho de função pública, configure-se ou não um serviço público em sentido próprio.

Portanto, o prédio em que se instala o Chefe do Poder Executivo é um bem público de uso especial, ainda que, sob o prisma técnico-jurídico, a função de governo não seja qualificável como um serviço público.

### 15.7.2 A destinação de utilização do bem de uso especial

Os bens de uso especial são destinados a uma utilização exclusiva, em princípio para o desempenho de funções públicas.

Assim, o edifício em que se instala uma repartição pública é ocupado pelos agentes estatais, ainda que os cidadãos a ele tenham acesso para obter atendimento a necessidades específicas.

Aplica-se idêntico raciocínio a um vagão de trem utilizado para a prestação de serviço público. Esse bem será qualificado como de uso especial, por ser um instrumento de prestação de serviço público. A circunstância de que pessoas circulam por esse vagão continuamente não altera o raciocínio. Elas estão fruindo de um serviço público, cuja essência reside no transporte. Ou seja, as pessoas ingressam no vagão para serem transportadas, e não para fruírem alguma utilidade inerente ao bem.

### 15.7.3 A titularidade do bem

Verifica-se, neste ponto, um aspecto fundamental. A titularidade jurídica do bem de uso especial pode ser de uma pessoa privada ou pública. O particular, concessionário de serviço público, aplica seus bens à prestação das utilidades correspondentes.

de *dos usuários*  
petência para adotar  
s.

enho das atividades

ões estatais e todo o  
ividade administra-

ece à conjugação da  
ias os bens imóveis,  
dade administrativa  
em ao desempenho  
sentido próprio.

ecutivo é um bem  
co, a função de go-

il

asiva, em princípio

a é ocupado pelos  
obter atendimento

para a prestação de  
por ser um instru-  
ssoas circulam por  
ido de um serviço  
gressam no vagão  
erente ao bem.

de jurídica do bem  
icular, concessio-  
correspondentes.

Enquanto esses bens estiverem afetados, haverá incidência do regime jurídico dos bens públicos. Portanto, esses bens estarão subordinados ao regime jurídico pertinente.

É evidente que essa situação se configura como temporária. O bem do particular ou será integrado no domínio público ou perderá sua afetação com o passar do tempo.

De todo modo, esse dado comprova como a configuração do regime dos bens públicos é distinta daquela vigente no direito privado.

#### 15.7.4 *Titularidade por entes políticos e da Administração indireta*

Os bens de uso especial são de titularidade não apenas dos entes federativos, como também pode ser atribuída essa titularidade a entidades da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito público.

Também as entidades dotadas de personalidade privada, exercentes de função pública, podem ser enquadradas nessa situação. Tal decorre da afetação dos bens da entidade à prestação do serviço público.

No tocante à especificação dos bens de uso especial, vale a mesma advertência realizada a propósito dos bens de uso comum: existem situações já constituídas, que não são explicitamente referidas na Constituição ou nas leis.

##### 15.7.4.1 *Bens de uso especial de titularidade da União*

Os bens de uso especial de titularidade da União estão indicados em alguns dos dispositivos da CF/1988, tais como os arts. 20, II (terras devolutas necessárias a certos fins públicos) e VIII (potenciais de energia hidráulica); e 225, § 5.º (terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais). Mas isso não significa um elenco exaustivo.

##### 15.7.4.2 *Bens de uso especial da titularidade dos Estados e do Distrito Federal*

A identificação dos bens de uso especial dos Estados e do Distrito Federal faz-se a partir da verificação da destinação do bem, inclusive no tocante ao elenco do art. 26 da CF/1988.

##### 15.7.4.3 *Bens de uso especial da titularidade dos Municípios*

Idêntica ponderação pode ser feita quanto aos bens dos Municípios.

#### 15.7.5 *O uso e a fruição dos bens de uso especial*

Em princípio, o uso e a fruição dos bens de uso especial são reservados à própria Administração Pública e a seus agentes. Mas poderá dar-se diversamente, quando tais bens forem instrumentais em relação ao oferecimento de utilidades a terceiros.

A delimitação do uso e da fruição dos bens de uso especial segue a natureza e as características próprias da atividade administrativa a que estão orientados. Em face dessas circunstâncias, é possível distinguir situações diferenciadas, tal como adiante exposto:

- a) Bens de uso especial de satisfação de necessidades internas do Estado. É o caso, por exemplo, de um laboratório de pesquisa.
- b) Bens de uso especial de satisfação de necessidades externas ao Estado. É o que se passa quando os bens são destinados à prestação de serviços públicos, por exemplo.

Em face dessas circunstâncias, será aplicada disciplina distinta quanto ao conjunto de pessoas aptas a usar e a fruir os benefícios derivados dos bens.

### 15.8 O instituto da afetação

Um dos institutos jurídicos fundamentais ao regime dos bens públicos consiste na *afetação*, que se aplica aos bens de uso comum e de uso especial. Os bens dominicais, como se verá adiante, não são afetados.

#### 15.8.1 Definição

*A afetação é a subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista à destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a sua inalienabilidade.*

#### 15.8.2 A afetação e as diversas espécies de bens públicos

Alguns bens públicos estão integrados na atuação institucional administrativa e constituem instrumentos diretos da realização dos valores fundamentais buscados. São os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial. Mas existem outros bens na titularidade estatal, que não têm utilização institucional. Ou seja, são bens que não são aplicados para o desempenho das funções próprias da Administração Pública. Esses bens não são afetados e são qualificados como dominicais.

#### *Jurisprudência do STJ*

“Os bens públicos devem alcançar o seu destino, segundo a afetação que lhes fora atribuída por lei” (CComp 55.433, 3.ª Seção, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 28.06.2006, DJ 02.08.2006).

#### 15.8.3 O aperfeiçoamento da afetação

A afetação é decorrente ou da própria natureza do bem, de uma situação de fato consolidada no tempo ou de um ato estatal unilateral.