Aspectos Gerais

Já vimos que a definição dos bens públicos pelo Código Civil apresenta uma classificação dos bens conforme sua titularidade (divisão dos bens em públicos e privados) e, ainda, uma classificação dos bens públicos conforme sua afetação (divisão dos bens públicos entre bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais).

A compreensão destas divisões requer o entendimento histórico da coisa pública Estatal e dos bens de domínio da coroa, no que se compreende um domínio público relativo ao uso comum de alguns bens (praças, ruas e rios são exemplos de bens estatais de uso comum do povo) e de outro domínio relativo ao uso privativo de bens públicos (como o uso privativo do Palácio Real, por exemplo, pela Coroa).

Assim, domínio público Estatal pode ser definido conforme duas características, segundo o professor Thiago Marrara:

> O domínio público estatal representa o regime jurídico funcional que incide sobre bens que detenham as seguintes características:
>
> 1. titularidade por pessoa jurídica de direito público interno; e
> 2. uso primário em função administrativa pública.
>
> Por força desses dois critérios, são lançados nesse regime os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial.

Nestes termos, são bens de domínio público do Estado aqueles que têm uma destinação pública, de uso indistinto de todos os cidadãos, ou que tenham uma afetação a um uso comum do povo ou a um serviço público – são bens disponíveis aos cidadãos, com ou sem restrições.

O domínio público estatal do bem configura a propriedade administrativa, regida e limitada pelos princípios gerais e normas do Direito Administrativo, em especial: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para além dos atributos do direito real de propriedade (uso, gozo e disposição do bem), a propriedade administrativa implica ainda uma série de restrições e garantias, considerando-se a supremacia do interesse público.

Os bens sob o domínio público do Estado e, portanto, sob propriedade administrativa, não podem ser entregues deliberadamente às relações de direito privado como se dá com os bens de particulares em negócios de locação e compra e venda, por exemplo.

A conformação dos bens públicos de uso comum do povo e de uso especial decorre de sua afetação. Os bens de uso comum do povo são bens afetados (destinados) expressa ou tacitamente ao uso público, que se dá indistintamente, sem prévia autorização individual. Por sua vez, os bens de uso especial são afetados a um uso específico, para a execução de um serviço público em sentido amplo – não deixam de ser de uso comum do povo, mas contam, entretanto, com destinação específica a ser obedecida.

Em regra, a afetação deve ser expressa pela indicação via norma legislada do uso destinado ao bem. Contudo, esta afetação também pode ser tácita e, ainda assim, prosperar em face da legalidade, considerando-se o benefício da prestação do serviço público com maior destaque que a estrita legalidade do processo legislativo para a afetação do bem público.

Principais Características

Conforme as restrições impostas à propriedade administrativa, as principais características dos bens públicos são a inalienabilidade, a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e a não onerabilidade.

Inalienabilidade

Em regra, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem sua qualificação, nos termos do **art. 100 do Código Civil**. Por sua vez, os bens dominicais, que não se encontram destinados a uma finalidade pública específica, podem ser objeto de alienação, conforme os requisitos da **Lei nº 8.666/93**, que exige demonstração do interesse público, prévia avaliação, licitação e, caso se trate de bem imóvel, autorização legislativa (**art. 17**).

Impenhorabilidade

Os bens públicos não se sujeitam à penhora, ou seja, não são passíveis de constrição patrimonial para satisfazer eventual dívida. Esta característica é normatizada no **art. 100 da Constituição Federal**.

Imprescritibilidade

A imprescritibilidade dos bens públicos representa a impossibilidade de serem adquiridos mediante usucapião (tida como prescrição aquisitiva do direito de propriedade, consolidada pelo decurso do tempo em posse mansa e pacífica do bem).

Tanto bens públicos rurais como urbanos, bens móveis e imóveis são imprescritíveis, nos termos dos **arts. 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição Federal, e do art. 102 do Código Civil**.

Não onerabilidade ou Impossibilidade de oneração

Refere-se à impossibilidade de gravar um bem público como garantia para satisfação de credor em caso de inadimplemento de alguma obrigação. São espécies de garantia o penhor, a anticrese e a hipoteca, discriminadas no **art. 1.225 do Código Civil**.