Definição

A definição de bens públicos em nossa legislação se dá essencialmente no Código Civil, pelos arts. 98 e 99:

> **Art. 98.** São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.
>
> **Art. 99.** São bens públicos:
>
> > I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
> >
> > II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
> >
> > III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
> >
> > Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Por esta sistemática, compreendemos duas grandes divisões dos bens: bens públicos e bens privados. Desta divisão encontrada no Código Civil, entendemos a classificação **bipartite** (curiosamente, há uma terceira classificação de bens que não são nem públicos nem privados! São os **bens difusos**: o meio ambiente, por exemplo.).

O art. 98 do Código Civil define um **critério negativo** para a mencionada divisão bipartite: os bens públicos são os bens do **domínio nacional** pertencentes às **pessoas jurídicas de direito público interno**, e **todos os outros são bens particulares.** Deste modo, em vez de se definir os critérios de cada um dos grupos (bens públicos e bens particulares), determina-se que tudo o que não for bem público, conforme a definição dos arts. 98 e 99 do Código Civil, será bem particular (lembre-se: com exceção aos bens difusos).

A definição legislativa dos **bens públicos** ainda apresenta três outras divisões: bens de uso **comum** do povo, bens de uso **especial** e bens **dominicais**, no que se denomina a classificação **tripartite** dos bens públicos conforme o Código Civil.

Esta divisão em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais segue critério conforme sua **afetação** (destinação de um bem a uma certa função pública concreta e primária), ou seja, conforme a **função pública** a que se destina o bem.

Em termos gerais, pode-se dizer que:

- Os bens de **uso comum do povo** são aqueles que podem ser usados por todos indistintamente, em caráter geral e livre. Em outras palavras, são os de **domínio público**.
- Os bens de uso **especial** têm seu uso determinado conforme uma **função pública específica**. São também chamados de bens de **patrimônio administrativo indisponível**.
- Os bens **dominicais** têm definição basicamente residual, a fim de suprir eventual lacuna legislativa, contemplando os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno que não sejam de uso comum nem especiais; que não possuam uma destinação pública determinada ou um fim administrativo específico. São os **bens de patrimônio disponível.**

Definição crítica de bens públicos

A legislação básica que fundamenta a classificação dos bens públicos é o Código Civil, mas também a Constituição e legislação esparsa disciplinam a matéria, especialmente quanto à **titularidade** dos bens públicos, conforme as pessoas jurídicas de direito público interno.

Contudo, não existe, no âmbito da doutrina administrativista, um conceito uniforme de **bem público**, sendo certo que a definição dada pelo Código Civil é alvo de fortes críticas, vez que se mostra desatualizada quanto à relação entre entes públicos e privados bem como ao regime jurídico aplicável a seus bens e interações.

A definição constante do Código Civil segue basicamente a mesma disciplina do Código Civil de 1916 na tradição de pensar o bem público como uma `res nullius` (bem “de ninguém” em específico) ou uma `res extra commercium` (bem fora de comércio, impassível de alienação), e parece agrupar como bens públicos o conjunto total dos bens do Estado (bens estatais).

Por este entendimento, e a fim de contemplar as três categorias de bens públicos previstas no Código Civil, também se poderia inferir que não existiriam bens estatais em regime predominantemente privado.

A crítica se aplica uma vez que o Estado também desempenha suas atividades por meio de entidades de direito privado, como empresas estatais e fundações, cujos bens não são todos públicos. Deste modo, há bens estatais públicos e também privados.

Por sua vez, aos bens estatais privados também não se aplica o regime privado idêntico aos bens de pessoas jurídicas privadas desligadas do Estado. Sujeitam-se a controles diferenciados, uma vez que se destinam ao desempenho de atividades notadamente diferentes.

Assim, iniciaremos uma apresentação dos recursos normativos aplicáveis à matéria dos bens públicos e com uma provocação: como se dá a compreensão dos bens públicos conforme a atual interrelação entre entes públicos e privados e seus regimes jurídicos aplicáveis?

Para respondermos isso, precisamos entender os bens públicos conforme sua **afetação** e conforme os **domínios aplicáveis**, entendendo ser possível que se submetam a um domínio público, privado ou até mesmo a uma mescla de domínios.