

INTRODUÇÃO CONCEITUAL E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Na aula de hoje, conheceremos melhor o método de avaliação das provas discursivas elaboradas pela FGV.

Vejamos a proposta seguinte. É muito comum a banca solicitar a elaboração de **introdução conceitual**. Todas as informações explicitadas nesta aula serão importantes para **todos os blocos do CNU**.

I. (FGV/Administração Pública) QUESTÃO DISCURSIVA

O Município Alfa enfrentou um fenômeno climático adverso, ensejador de secas prolongadas, sem qualquer precipitação. Desta forma, deflagraram-se dezenas de focos de incêndio, motivo pelo qual João, Chefe do Poder Executivo local, criou um gabinete de crise, integrado por diversas autoridades públicas, visando à solução da problemática posta. Nesse contexto, em um determinado dia, o fogo se alastrou e atingiu o imóvel público XYZ, onde se localizava uma das bibliotecas municipais, danificando-o substancialmente. Alguns meses após os fatos e com a situação controlada, o Prefeito resolveu construir uma nova biblioteca, em outra localidade, longe de regiões mais suscetíveis a incêndios. Em assim sendo, o agente político requereu à sua assessoria jurídica a elaboração de um parecer versando sobre a viabilidade jurídica de se proceder à alienação do terreno onde se localizava a antiga biblioteca.

Com base no cenário hipotético narrado, responda de forma fundamentada.

1. Conceitue os bens públicos, trazendo à baila as suas três espécies, segundo o critério da afetação.
2. No que atina ao regime jurídico, elenque e explique as quatro principais características dos bens públicos.
3. Conceitue o instituto jurídico da desafetação, indicando a modalidade implementada no caso concreto.
4. Quais requisitos deverão ser observados, caso o Prefeito do Município Alfa dê prosseguimento ao intento de alienar o imóvel público destruído pelo incêndio?

II. QUANTIDADE DE LINHAS NECESSÁRIAS PARA RESPONDER À QUESTÃO

Cada questão deverá ser redigida em até 30 (trinta) linhas.

III. ITEM DO PROGRAMA 9 Bens Públicos. 9.2 Afetação e Desafetação. 9.3 Regime jurídico e Características. 9.4 Uso do Bem público por Particular. 9.5 Autorização de Uso, Permissão de Uso, Concessão de Uso e Outros Instrumentos. 9.6 Aquisição e Alienação.

IV. GABARITO COMENTADO (Observe que o gabarito comentado ultrapassa as 30 linhas previstas).

a) Conceitue os bens públicos, trazendo à baila as suas três espécies, segundo o critério da afetação.

De acordo com Rafael de Oliveira (Curso de Direito Administrativo, 9ª edição, Editora Método, páginas 1196, 1202, 1203 e 1204), os bens públicos, na forma do art. 98 do CC, são aqueles integrantes do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações estatais de direito público). Verifica-se que o legislador leva em consideração o critério da titularidade para distinguir os bens públicos e os bens privados. Os bens de titularidade das pessoas de direito público são públicos; os bens pertencentes às pessoas de direito privado são considerados privados.

A partir do critério da afetação do bem, os bens públicos, na forma do art. 99 do CC, podem ser divididos em três categorias: a) bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I, do CC): são os bens destinados ao uso da coletividade em geral (ex.: rios, mares, estradas, ruas e praças). Não obstante a destinação pública dos bens de uso comum, a legislação poderá impor restrições e condicionantes à sua utilização para melhor satisfação do interesse público, bem como o caráter gratuito ou oneroso do uso (art. 103 do CC); b) bens públicos de uso especial (art. 99, II, do CC): são os bens especialmente afetados aos serviços administrativos e aos serviços públicos (ex.: repartições públicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, aeroportos, escolas públicas, hospitais públicos); e c) bens públicos dominicais (art. 99, III, do CC): são os bens públicos desafetados, ou seja, que não são utilizados pela coletividade ou para prestação de serviços administrativos e públicos. Ao contrário dos bens de uso comum e de uso especial, os bens dominicais podem ser alienados na forma da lei (arts. 100 e 101 do CC). Por essa razão, os bens dominicais também são denominados de bens públicos disponíveis ou do domínio privado do Estado.

b) No que atina ao regime jurídico, elenque e explique as quatro principais características dos bens públicos.

Os bens públicos subordinam-se a regime jurídico distinto daquele aplicável aos bens privados em geral. Em resumo, as principais características dos bens públicos são: alienação condicionada, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade. A alienação dos bens públicos depende do cumprimento dos requisitos previstos no ordenamento jurídico (arts. 100 e 101 do CC e art. 76 da nova Lei de Licitações), a saber: a) desafetação dos bens públicos: apenas os bens dominicais podem ser alienados (os bens de uso comum e de uso especial, enquanto permanecerem com essa qualificação, não poderão ser alienados); b) justificativa ou motivação; c) avaliação prévia para definição do valor do bem; d) licitação: a partir da nova Lei de Licitações, o leilão se torna a modalidade de licitação a ser utilizada na alienação de bens móveis e imóveis da Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de licitação dispensada previstas nos incisos I e II do art. 75 do novo diploma legal ; e) autorização legislativa para alienação dos bens imóveis: lei específica deve autorizar a alienação dos imóveis públicos. Os bens públicos são impenhoráveis. A penhora pode ser definida como ato de apreensão judicial de bens do devedor para satisfação do credor. A impossibilidade de constrição judicial dos bens públicos justifica-se pela necessidade de cumprimento dos requisitos legais para alienação, pelo princípio da continuidade do serviço público e, no caso específico das pessoas de direito público, pelo procedimento constitucional especial exigido para pagamento dos débitos oriundos de decisão judicial transitada em julgado (art. 100, caput e § 3.º, da CRFB: precatório e a Requisição de Pequeno Valor – RPV). Por essa razão, na execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, não se prevê a indicação dos bens passíveis de penhora, devendo ser observados os ritos próprios estabelecidos nos arts. 534 e 535 do CPC/2015 (execução por título judicial) e 910 do CPC/2015 (execução por título extrajudicial). Os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, na forma dos arts. 183, § 3.º, e 191, parágrafo único, da CRFB; art. 102 do CC; art. 200 do Decreto-lei 9.760/1946. No mesmo sentido, a Súmula 340 do STF dispõe: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. Aliás, de acordo com a Súmula 619 do STJ, “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”. Por fim, os bens não podem ser onerados com garantia real, tendo em vista a própria característica da inalienabilidade ou alienação condicionada e a regra constitucional do precatório. Conforme dispõe o art. 1.420, *in fine*, do CC, “só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca”, o que afasta a possibilidade de utilização dos bens públicos para as garantias reais, dado que a alienação desses bens depende do cumprimento das exigências legais.

c) No que consiste a desafetação e qual é a modalidade de desafetação implementada no caso concreto?

Desafetação, ao contrário, é a retirada, fática ou jurídica, da destinação pública anteriormente atribuída ao bem público. Os bens desafetados são os bens públicos dominicais. Da mesma forma que a afetação, a desafetação pode ser implementada de três maneiras: a) lei (ex.: lei que determina a desativação de repartição pública); b) ato administrativo (ex.: ato administrativo que determina a demolição de escola pública com a transferência dos alunos para outra unidade de ensino); e c) fato administrativo (ex.: incêndio destrói biblioteca pública municipal, inviabilizando a continuidade dos serviços). É possível afirmar, portanto, que a afetação e a desafetação podem ser expressas (ou formais), quando efetivadas por manifestação formal de vontade da Administração (lei ou ato administrativo), ou tácitas (ou materiais), quando implementadas por eventos materiais (fatos administrativos).

d) Quais requisitos deverão ser observados, caso o Prefeito do Município Alfa dê prosseguimento ao intento de alienar o imóvel público destruído pelo incêndio?

A alienação dos bens públicos depende do cumprimento dos requisitos previstos no ordenamento jurídico (arts. 100 e 101 do CC e art. 76 da nova Lei de Licitações), a saber: a) desafetação dos bens públicos: apenas os bens dominicais podem ser alienados (os bens de uso comum e de uso especial, enquanto permanecerem com essa qualificação, não poderão ser alienados); b) justificativa ou motivação; c) avaliação prévia para definição do valor do bem; d) licitação: a partir da nova Lei de Licitações, o leilão se torna a modalidade de licitação a ser utilizada na alienação de bens móveis e imóveis da Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de licitação dispensada previstas nos incisos I e II do art. 75 do novo diploma legal ; e e) autorização legislativa para alienação dos bens imóveis: lei específica deve autorizar a alienação dos imóveis públicos.

V. DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS/ESPELHO DE CORREÇÃO

1. Conceituação de bens públicos.	0,0 – 0,5 – 1,0
2. Correta abordagem das três espécies de bens públicos, segundo o critério da afetação (bem público de uso comum do povo, bem público de uso especial e bem público dominical).	0,0 – 1,0 – 2,0 – 3,0
3. Características dos bens públicos (alienação condicionada, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não onerabilidade).	0,0 – 1,0 – 2,0 – 3,0

4. Conceito e modalidade de desafetação (fato administrativo) implementada no caso concreto.	0,0 – 1,0 – 2,0
5. Requisitos para fins de alienação do bem público no caso concreto (desafetação, justificativa ou motivação, avaliação prévia, licitação e autorização legislativa).	0,0 – 1,0 – 2,0 – 3,0 – 4,0 – 5,0
6. Em todos os tópicos, avaliaram-se, também, o raciocínio jurídico, a clareza e a força persuasiva da exposição, além da correção linguística.	0,0 – 0,5 – 1,0

MODELO DE DISSERTAÇÃO ESTRUTURADA

Conforme o art. 98 do Código Civil, os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno e distinguem-se dos bens privados pela titularidade estatal. Segundo o critério da afetação previsto no art. 99 do mesmo diploma, classificam-se em três espécies: bens de uso comum do povo, destinados ao uso coletivo (como ruas e praças); bens de uso especial, afetados a serviços administrativos e públicos (como escolas e repartições); e bens dominicais, desafetados e pertencentes ao domínio privado do Estado, razão pela qual podem ser alienados, desde que observados os requisitos legais.

No que se refere ao regime jurídico, os bens públicos possuem características próprias que os diferenciam dos bens privados. São, em primeiro lugar, inalienáveis ou de alienação condicionada, pois sua disposição depende de prévia desafetação, autorização legal e licitação. Em segundo lugar, são impenhoráveis, dada a necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos e o pagamento mediante precatórios. Além disso, são imprescritíveis, por não admitirem a aquisição por usucapião, e não oneráveis, por não poderem ser objeto de hipoteca ou penhor, conforme o art. 1.420 do Código Civil.

A desafetação, por sua vez, consiste na retirada da destinação pública anteriormente atribuída ao bem e na transformação deste em bem dominical. Esse procedimento pode ocorrer por lei, ato administrativo ou fato administrativo. No caso em tela, a destruição da biblioteca municipal pelo incêndio inviabilizou o uso público do imóvel e caracterizou a desafetação fática, uma vez que o bem perdeu sua função de interesse coletivo e, por consequência, deixou de integrar o patrimônio público afetado ao serviço.

Por fim, para que o Prefeito do Município Alfa possa promover a alienação do imóvel público atingido pelo incêndio, devem-se observar os requisitos previstos nos arts. 100 e 101 do Código Civil e no art. 76 da Lei nº 14.133/2021: a desafetação; a justificativa ou motivação administrativa; a avaliação prévia; a licitação,

preferencialmente na modalidade leilão, salvo hipóteses legais de dispensa; a autorização legislativa específica para alienação de bens imóveis públicos. O atendimento a esses requisitos assegura a validade jurídica do ato e preserva os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência na gestão patrimonial do Município.