

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NAKAMURA



# BENS PÚBLICOS

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NAKAMURA

PREFÁCIO SÉRGIO FERRAZ



FORUM

## BENS PÚBLICOS

**Prefácio**  
*Sérgio Ferraz*

**Área específica**  
DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins**  
DIREITO CIVIL, DIREITO CONSTITUCIONAL,  
DIREITO URBANÍSTICO,  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10003365

Os bens públicos estão presentes na vida de todos. São bens públicos, dentre outros, os recursos hídricos, as vias públicas, os parques, as praias, bem como todos os bens utilizados na prestação de serviços públicos. Entretanto, existem poucas obras doutrinárias específicas sobre bens públicos. A dominialidade pública apresenta um regime jurídico complexo que não se confunde com o direito de propriedade. Somente mediante uma análise interdisciplinar, guiada por regras e princípios de Direito Público, pode-se compreender, de forma correta, o regime jurídico dos bens públicos.

O autor, com sua experiência profissional (Procurador do Estado no órgão da Procuradoria do Estado responsável pela gestão dos imóveis públicos do Estado de São Paulo) e acadêmica (Professor, Mestre e Doutor em Direito), apresenta uma teoria geral dos bens públicos, analisa a disciplina jurídica da alienação e das outorgas de uso privativo de bens públicos, bem como discorre, de forma aprofundada, sobre cada um dos bens públicos em espécie disciplinados na Constituição Federal e na legislação extravagante.

O resultado foi uma obra com características únicas, profunda e densa na teoria, bem como rica em lições práticas, que será uma referência aos operadores do Direito e aos gestores públicos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

N163b	Nakamura, André Luiz dos Santos	
	Bens públicos / André Luiz dos Santos Nakamura. - Belo Horizonte : Fórum, 2022. 243p. ; 14,5cm x 21,5cm.	
	Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-5518-427-3	
	1. Direito Administrativo. 2. Direito Civil. 3. Direito Constitucional. 4. Direito Urbanístico. 5. Administração Pública. I. Título.	
		CDD 341.3 CDU 342.9
2022-1766		

Elaborado por Odilio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Bens públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 243p. ISBN 978-65-5518-427-3.

**André Luiz dos Santos Nakamura**

Procurador do Estado de São Paulo. Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor.

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO	
<b>Sérgio Ferraz</b> .....	15
APRESENTAÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1	
DOMÍNIO PÚBLICO – ASPECTOS GERAIS.....	21
1.1 Noção jurídica de bem .....	21
1.2 Domínio eminente .....	22
1.3 Domínio público, bem público e propriedade pública .....	23
1.4 Classificação dos bens públicos.....	28
1.4.1 Bens de uso comum do povo .....	29
1.4.1.1 Cobrança pelo uso de bens públicos de uso comum.....	32
1.4.2 Bens de uso especial .....	37
1.4.3 Bens dominicais .....	37
1.4.3.1 Bens dominiais, função social da propriedade pública e princípio da eficiência na gestão do patrimônio público.....	39
1.5 Afetação e desafetação .....	42
1.5.1 Limites constitucionais à desafetação de bens públicos .....	45
1.6 Desnecessidade de registro do bem público imobiliário .....	48
1.7 Bens públicos e propriedade imobiliária de entes da administração direta e indireta.....	50
1.8 Bens de terceiros não integrantes da Administração Pública: entes do terceiro setor e serviços sociais autônomos.....	51
1.9 Titularidade e formas de aquisição dos bens públicos .....	53
1.10 Características dos bens públicos.....	54
1.10.1 Impenhorabilidade do bem público .....	55
1.10.2 Imprescritibilidade do bem público.....	56
1.11 Bens públicos e autonomia dos entes federativos.....	58
1.12 Uso irregular de bens públicos imóveis: soluções para desocupação e retomada.....	62
1.12.1 Do desforço imediato .....	64
1.12.2 O uso do poder de polícia como instrumento para ocupações irregulares de bens públicos .....	67
CAPÍTULO 2	
ALIENAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS.....	75
2.1 Pressupostos para a alienação de bens públicos móveis e imóveis....	75
2.2 Disciplina da alienação de bens imóveis na Lei nº 14.133/2021 .....	80
2.3 Alienação de bens móveis .....	84
2.4 Alienação direta (sem licitação) de bens públicos .....	86
2.4.1 Dação em pagamento .....	88
2.4.2 Doação .....	89
2.4.3 Permuta .....	94
2.4.4 Investidura.....	99
2.4.5 Venda a outro órgão ou a entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo .....	101
2.4.6 Alienações no âmbito dos programas de regularização fundiária...105	
2.4.7 Alienação de bem público para concessionário de serviço público..109	
2.4.8 Venda de bem público por dispensa de licitação em razão de licitação anterior deserta.....	111
2.5 Direito de preferência do ocupante na aquisição de bem público por licitação.....	114

CAPÍTULO 3	
OUTORGA DE USO PRIVATIVO DE BENS PÚBLICOS .....	117
3.1 Cessão de uso .....	122
3.2 Autorização de uso.....	125
3.3 Permissão de uso.....	126
3.3.1 Permissão de uso qualificada.....	127
3.4 Concessão de uso de bem público.....	129
3.4.1 Concessão de direito real de uso .....	130
3.4.2 Concessão real de uso para fins de moradia.....	132
3.5 Outorga de uso privativo de bens públicos para entidades religiosas .....	134
3.6 Locação.....	139
3.7 Comodato.....	142
CAPÍTULO 4	
BENS PÚBLICOS EM ESPÉCIE.....	145
4.1 Terras devolutas.....	146
4.1.1 Conceito de terras devolutas.....	147
4.1.2 Efeitos da declaração de devolutividade na ação discriminatória .....	155
4.1.3 Nulidade dos títulos de propriedade particulares em terras devolutas não outorgados pelo Estado ou por este reconhecidos....	159
4.1.4 Boa-fé, segurança jurídica e imprescritibilidade dos bens públicos .....	160
4.1.5 O exemplo do caos fundiário decorrente das terras devolutas da zona leste do município de São Paulo.....	164
4.2 Dominialidade hídrica .....	166
4.3 Terrenos reservados e terrenos marginais .....	169
4.4 Bens reversíveis.....	182
4.5 Bens públicos decorrentes de loteamentos .....	185
4.6 Terrenos de marinha.....	190
4.7 Praias .....	195
4.8 Ilhas.....	198
4.9 Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.....	203
4.9.1 O marco temporal para a apuração das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios .....	206
4.10 Vias terrestres .....	208
4.11 Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva .....	213
4.12 O mar territorial.....	215
4.13 Os potenciais de energia hidráulica .....	217
4.14 Recursos minerais.....	218
4.15 As cavidades naturais subterrâneas .....	221
4.16 Sítios arqueológicos e pré-históricos.....	224
REFERÊNCIAS.....	227