

Fábio Paulo Reis de Santana

BENS PÚBLICOS EM REDE O domínio público no século XXI

Prefácio: Clovis Beznos

Apresentação: Carolina Zancaner Zockun

Posfácio: Ricardo Marcondes Martins

área específica da obra

Direito Administrativo.

áreas afins do livro

Direito administrativo; Administração
Pública; Gestão pública.

palavras-chave

Bens públicos; função social;
compartilhamento.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 4288



Em uma era marcada por demandas sociais crescentes e recursos escassos, o livro *Bens públicos em rede: o domínio público no século XXI* propõe uma revolução silenciosa na gestão do patrimônio estatal. Ao atualizar a teoria dos bens públicos com base no modelo de governo em rede, a obra mostra como o compartilhamento entre entes e entidades públicas e privadas pode evitar a subutilização e ampliar o acesso a serviços essenciais. A partir de dados concretos e vasta pesquisa jurídica, o estudo revela o potencial dos bens públicos como instrumentos dinâmicos de inclusão social. Mais do que um conceito teórico, o compartilhamento se apresenta como solução viável para promover eficiência, equidade e inovação. Leitura essencial para gestores, juristas e cidadãos comprometidos com o futuro da Administração Pública.

S232b Santana, Fabio Paulo Reis de

Bens públicos em rede: o domínio público no século XXI / Fabio Paulo Reis de Santana. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

240 p. 14,5x21,5cm
ISBN impresso 978-85-450-0856-9
ISBN digital 978-85-450-0855-2

1. Bens públicos. 2. Função social. 3. Compartilhamento. I. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

SANTANA, Fabio Paulo Reis de. *Bens públicos em rede: o domínio público no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 240 p. ISBN 978-85-450-0856-9.

Fabio Paulo Reis de Santana é professor de direito administrativo da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com doutorado pela mesma instituição. Possui ampla experiência em questões envolvendo a Administração Pública, atuando como procurador do Município de São Paulo e advogado.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Clovis Beznos	15
----------------------------	----

APRESENTAÇÃO

Carolina Zancaner Zockun	17
---------------------------------------	----

INTRODUÇÃO

Fabio Paulo Reis de Santana	19
--	----

CAPÍTULO 1

O REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS	25
--	----

1.1	A origem da ideia de domínio público	25
1.2	A caracterização do domínio público.....	28
1.2.1	Noção geral de coisa	28
1.2.2	Coisa pública e propriedade pública.....	29
1.2.2.1	A coisa pública ou a coisa de uso de todos	30
1.2.2.2	A propriedade pública ou a coisa de titularidade do Estado	32
1.2.2.2.1	Requisito da gravidade do interesse público	33
1.2.2.2.2	Bens móveis.....	36
1.2.2.2.3	Bens privados da Administração e a extensão do regime dos bens públicos	37
1.2.3	Conceito de domínio público	40
1.2.4	O domínio público na jurisprudência do Conselho de Estado francês: o caso <i>Société Le Béton</i>	45
1.2.4.1	Breves linhas sobre a origem do direito administrativo.....	45
1.2.4.2	O caso <i>Société Le Béton</i>	47
1.2.5	A contribuição romanista: bens <i>extra commercium</i>	51
1.2.6	A concepção brasileira de domínio público	54
1.2.7	A noção de domínio eminente	63
1.3	Afetação e desafetação.....	66
1.4	As características dos bens públicos.....	69
1.4.1	Imprescritibilidade.....	69
1.4.2	Impenhorabilidade.....	71
1.4.3	Inalienabilidade	72
1.5	A propriedade pública: modos de aquisição e alienação dos bens públicos.....	73
1.5.1	Modos de aquisição	73
1.5.1.1	Arrecadação de bens imóveis vagos.....	74
1.5.2	Modos de alienação.....	76
1.6	Discriminação constitucional dos bens públicos.....	79
1.7	A posse de bens públicos: condição de mero detentor.....	84
1.7.1	Características gerais da posse	84
1.7.2	Detenção de bens públicos.....	85
1.7.3	Detenção irregular de bens públicos e suas consequências	87
1.8	Classificação dos bens públicos no direito brasileiro.....	88
1.8.1	Quanto à natureza do bem: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais	88
1.8.2	Quanto ao acesso ao bem: uso comum, uso privativo e uso compartilhado.....	92
1.8.3	Quanto à ausência de utilidade: coisas sem utilidade pública e coisas inservíveis	92
1.8.4	Quanto à titularidade: federais, estaduais e municipais	93
1.8.5	Considerados em si mesmos: bens móveis e bens imóveis.....	94
1.8.6	Quanto à sua formação: naturais e artificiais	94
1.8.7	Quanto à existência física: bens corpóreos e bens incorpóreos	95

CAPÍTULO 2

OS BENS PÚBLICOS DIGITAIS E A NOVA DINÂMICA DE USO DOS BENS PÚBLICOS TRADICIONAIS	97
--	----

2.1	A sociedade interconectada	97
2.2	Do governo eletrônico ao governo digital	99
2.3	A Administração Pública no contexto cultural de integração	101

2.4	A informação como bem público na era digital.....	103
2.5	Os desafios na era da informação	107
2.5.1	A segurança dos dados.....	107
2.5.2	A tutela da privacidade.....	108
2.5.2.1	A proteção aos dados pessoais sensíveis.....	110
2.5.3	O combate à desinformação.....	112
2.6	Bens públicos digitais	114
2.6.1	Conceito.....	114
2.6.2	Características.....	117
2.7	Os bens públicos na sociedade em rede: a nova dinâmica de uso dos bens públicos	120

CAPÍTULO 3

O USO DOS BENS PÚBLICOS POR TERCEIROS.....		123
3.1	A outorga do uso privativo de bens públicos	123
3.1.1	Características da outorga de uso privativo.....	123
3.1.1.1	Autorização de uso.....	126
3.1.1.2	Permissão de uso	128
3.1.1.3	Concessão de uso.....	131
3.1.1.4	Concessão de direito real de uso.....	133
3.1.1.5	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	133
3.1.1.6	Cessão de uso.....	135
3.1.2	A contrafação na utilização de convênios e acordos de cooperação.....	138
3.1.3	A transferência do uso por meio de títulos jurídicos de natureza privada.....	139
3.2	Outorga do uso compartilhado de bens públicos	141
3.2.1	O uso compartilhado de bens públicos.....	141
3.2.2	Autorização, permissão e concessão de uso compartilhado.....	143
3.3	Teorias sobre o uso dos bens públicos.....	144
3.3.1	O entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro	144
3.3.2	O entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello.....	145
3.3.3	O entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto	146
3.3.4	A ordenação dos usos.....	150

CAPÍTULO 4

A FUNÇÃO SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS E A NOÇÃO DE SUBUTILIZAÇÃO		153
4.1	O uso como elemento caracterizador da função social dos bens públicos	153
4.1.1	A origem da função social da propriedade	153
4.1.2	A função social da propriedade no direito brasileiro	156
4.1.3	O conteúdo da função social se modifica conforme o objeto tutelado	159
4.1.4	A propriedade pública e sua função social	161
4.1.5	A análise da função social deve envolver também os bens que guarnecem os equipamentos públicos	166
4.2	O problema da subutilização dos bens públicos	168
4.2.1	O conceito de subutilização	168
4.2.3	O fundamento da vedação à subutilização	169
4.2.4	A subutilização como evento de ruptura do nexo de causalidade entre o exercício da função pública e o atendimento da função social dos bens públicos	171
4.2.5	Critérios para investigação da subutilização	172
4.2.5.1	A métrica de ocupação dos escritórios públicos federais.....	173
4.2.6	Os limites da sindicabilidade da subutilização.....	174
4.3	A eficiência como mandado de otimização: dever de utilização eficiente dos bens públicos	175
4.3.1	O controle da eficiência patrimonial: Acórdão TCU nº 726/2013.....	177
4.4	A subsidiariedade imobiliária como princípio que veda a atividade especulativa pelo Estado.....	180
4.4.1	O diagnóstico do patrimônio imobiliário da União	182
4.4.2	Ônus de justificativa qualificada.....	184
4.5	A centralidade do uso: primazia da utilidade sobre a comutatividade.....	185
4.5.1	As transformações sofridas pela propriedade	186
4.5.1.1	A desmaterialização da propriedade	187
4.5.1.2	A funcionalização da propriedade	189
4.5.1.3	A rentabilização dos bens públicos	190
4.5.2	A legitimidade pelo uso: a utilidade conforma a função social	191

CAPÍTULO 5

BENS PÚBLICOS EM REDE: O REGIME GERAL DO COMPARTILHAMENTO DE BENS PÚBLICOS.....		195
5.1	Distinções importantes	195
5.2	O regime geral do compartilhamento	198
5.2.1	Compartilhamento em casos específicos	198

5.2.2	Conceito	201
5.2.3	Regras gerais	201
5.2.3.1	Princípios específicos aplicáveis	201
5.2.3.2	Dispensa a licitação	202
5.2.3.3	Formalização	202
5.2.3.4	Abrange bens móveis e imóveis	203
5.2.3.5	Gratuito ou oneroso	203
5.2.3.6	Regras financeiras e operacionais	204
5.2.3.7	Cláusula penal e garantias contratuais	204
5.2.3.8	Controle	204
5.2.3.9	Denominação dos partícipes.....	204
5.2.3.10	Subutilização tolerada e compartilhamento como mandado de otimização	205
5.2.4	Regras específicas do compartilhamento com o particular.....	205
5.2.5	Regras específicas do compartilhamento entre órgãos e entidades da Administração Pública.....	207
5.2.5.1	Compartilhamento forçado.....	207
5.2.6	Gestão comum	209
5.2.7	Limites ao compartilhamento.....	210
5.3	Potencialidades específicas de compartilhamento	210
5.3.1	Serviços públicos	210
5.3.2	Consórcios públicos	212
5.3.3	Contratos de eficiência da Lei nº 14.133/2021.....	213
5.3.4	Terceiro setor	214
5.4	Contrafações administrativas no compartilhamento	215
5.4.1	Atualização cadastral referente à ocupação dos imóveis de uso especial pela Administração federal: Portaria Conjunta nº 38/2020	216
5.4.2	Imóveis públicos da União: Portaria SEGES/ME nº 1.708/2021.....	219
5.4.3	Serviços administrativos federais: Portaria MGI nº 43/2023.....	220

POSFÁCIO

Ricardo Marcondes Martins	223
--	-----

REFERÊNCIAS.....	231
------------------	-----