

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEFINIÇÃO DE BENS PÚBLICOS À LUZ DA ECONOMIA

Renato Passos Ornelas¹
Richard Bassan²
Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro³
Ricardo Augusto Bonotto Barboza⁴

RESUMO

Enquanto na perspectiva civilista e administrativista há conceitos e classificações jurídicas para os bens públicos, voltados para a titularidade, destinação e disponibilidade, na definição de bens para a economia, encontramos os bens privados, revestidos de duas propriedades, sendo uma delas a possibilidade de exclusão e a outra rivalidade no consumo, e também os bens públicos, consubstanciados nas mesmas duas propriedades, contudo, com características opostas, ou seja, a não exclusão e não rivalidade. Quando estas duas características são atendidas simultaneamente, diz-se que temos um bem público puro. A partir destas premissas iniciais, busca-se no presente trabalho trazer breves considerações e diferenciações acerca da definição de bens públicos à luz da economia. Trata-se de um ensaio sobre o tema, e, por isto, o recorte teórico se subsume ao método dedutivo, pesquisa doutrinária, artigos científicos e sites oficiais.

Palavras-chave: Bens privados e públicos. Exclusão. Rivalidade. Não exclusão. Não rivalidade. Bens Puros.

¹ Mestrando em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Especialista em Direito Administrativo, Direito Municipal Brasileiro e Direito Material e Processual do Trabalho pela Universidade de Araraquara. Graduado em Direito pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Graduado em Direito pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Professor na Graduação em Direito do Centro Universitário Amparense (UNIFIA), pertencente ao Grupo Educacional UNISEPE. Membro do Grupo de Pesquisa de Direito, Inovação, Empreendedorismo e Gestão de Conflitos a Universidade de Araraquara (UNIARA). Procurador Judicial da Prefeitura do Município de Amparo.

² Mestrando em economia e mercados pela universidade Mackenzie. Master in business administration em tecnologia para negócios: AI, Data Science e Big Data, Mestre em direito na linha de empreendimentos econômicos, processualidade e relações jurídicas. Especialista (pós-graduação lato sensu) em finanças, investimentos e banking; em direito ambiental e em direito privado. Procurador do Município de Taboão da Serra.

³ Doutora pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Mestre pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Professora no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Araraquara (UNIARA). Membro do Grupo de Pesquisa de Direito, Inovação, Empreendedorismo e Gestão de Conflitos a Universidade de Araraquara (UNIARA).

⁴ Pós-Doutor e Doutor pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Mestre pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Coordenador Adjunto e Professor no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Araraquara (UNIARA). Coordenador do Curso de Ciências Contábeis e da Pós-Graduação a Distância em Administração Pública da (UNIARA). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia em Medicina Regenerativa e Química Medicinal (UNIARA), Ministra aulas no Departamento de Ciências da Administração e Tecnologia da Universidade de Araraquara (UNIARA).

ABSTRACT

While in the civilist and administrative perspective there are legal concepts and classifications for public goods, focused on ownership, destination and availability, in the definition of goods for the economy, we find private goods, covered by two properties, one of which is the possibility of exclusion and the other rivalry in consumption, and also public goods, embodied in the same two properties, however, with opposite characteristics, that is, non-exclusion and non-rivalry. When these two characteristics are met simultaneously, it is said that we have a pure public good. From these initial premises, this work seeks to bring brief considerations and differences about the definition of public goods in the light of economics. It is an essay on the subject, and, therefore, the theoretical approach is subsumed to the deductive method, doctrinal research, scientific articles and official websites.

Keywords: Private and public goods. Exclusion. Rivalry. Non-deletion. No rivalry. Pure Goods.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito do direito, diversos autores conceituam e classificam os bens públicos como bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, notadamente a administração direta e indireta.

Não obstante o conceito e a classificação jurídica estejam intimamente ligados ao pertencimento das pessoas jurídicas de direito público, isto é, Administração direta (U.E.M.D.F) ou indireta (autarquias e fundações de direito público), no âmbito da economia os bens públicos são definidos por características relacionadas ao seu consumo e o seu aproveitamento, tais como a não exclusão e a não rivalidade, características estas opostas aos bens privados de uma economia, que dispõem ao reverso dos bens públicos, a possibilidade de um proprietário de um bem de impedir um ou mais indivíduo de consumi-lo a menos que o pague por ele.

Ao contrário dos bens privados, os bens públicos são não excludentes e não rivais, o que implica dizer que no primeiro não se pode permitir que o indivíduo seja excluído do consumo deste bem, enquanto na não rivalidade, o consumo do bem por qualquer indivíduo não reduz o direito dos demais indivíduos que também pretendam consumi-lo.

Quando a não exclusão e a não rivalidade são identificadas conjuntamente, podemos dizer que se trata de um bem público puro.

É nesta cadência que o presente trabalho traça suas diretrizes, buscando identificar os conceitos e classificações dos bens públicos a partir do ordenamento jurídico e as premissas delineadas pela

economia, permitindo através deste enfoque trazer breves considerações acerca da definição de bens públicos à luz da economia.

Como recorte metodológico, adotou-se como método científico o método dedutivo, como forma de abordagem a pesquisa qualitativa e do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa exploratória. No que tange aos procedimentos técnicos, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, artigos científicos e sites oficiais.

A abordagem do tema e seus respectivos elementos puderam demonstrar um problema conceitual legislativo e doutrinário de bens públicos, bem como apresentar conceitos e exemplos importantes sobre os bens públicos sob o olhar da economia.

2. BENS PÚBLICOS: CLASSIFICAÇÃO LEGAL E DOCTRINÁRIA – PERSPECTIVAS CIVILISTA E ADMINISTRATIVISTA

No âmbito da legislação federal, vamos encontrar no código civil, lei federal n. 10.406/2002, no seu capítulo III, o item bens públicos, onde o legislador ordinário tratou do tema em 06 (seis) artigos, que assim destacamos (BRASIL, 2002):

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.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (BRASIL, 2002).

Conforme se observa, o legislador civilista buscou conceituar bens públicos no tocante ao pertencimento das pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, Administração Direta (U.E. M e D.F) e da Administração Indireta (Autarquias, fundações públicas), como também no que diz respeito ao uso e a constituição do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, trazendo características

como afetação, desafetação, impenhorabilidade, não oneração e imprescritibilidade, ou seja, que não podem, a exemplo desta última característica ser usucapidos.

Além disso, no art. 103, ao que se nota, abordou a questão do uso gratuito ou retribuído dos bens públicos, conforme for estabelecido por lei pela entidade da Administração a qual pertence o bem, situação que se aproxima da não rivalidade, mas esbarra na não exclusão, conforme veremos mais adiante, pois embora não exclua o uso por qualquer indivíduo, há a possibilidade de cobrança de alguma restrição ou retribuição para o uso.

A partir da positivação legal é possível compreender pela perspectiva civilista uma separação entre os bens de domínio nacional (domínio público) no sentido de que estes bens pertencem ao domínio do Estado ou estejam sob a sua administração ou regulamentação, sendo os demais bens particulares, pertencendo às pessoas (físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras), o que implica dizer que os primeiros se sujeitam às normas de direito público e os demais às convenções particulares.

Também é possível identificar o tipo de bem quando relacionado ao seu uso e sua destinação, além da compreensão do uso comum dos bens públicos de uso comum, que embora indiscriminado e livre vale dizer que apenas o seu uso não depende de nenhuma licença ou autorização do ente local, o que não implica que o uso sofra restrições ou mesmo seja onerado.

No contexto doutrinário administrativista, percebe-se um forte liame entre os conceitos e classificações trazidos pelo legislador civilista e a doutrina administrativista.

Neste sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

Com base no vigente dispositivo do novo Código, podemos, então, conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. Os elementos do conceito que já anteriormente apresentávamos foram sufragados pelo art. 98 do Código Civil, como é fácil concluir. (CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2014, p.1202).

Destaca o citado autor, ao fazer referência aos bens de qualquer natureza que nesta categoria estão compreendidos e inseridos os bens corpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações.

Não obstante, entende, diversamente de outros doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Melo, que não pertence à categoria de bens públicos os bens que não pertencem às pessoas de direito

público e que a elas estejam afetados à prestação de um serviço público, isto porque, segundo sua dicção, “parece impreciso o alargamento da noção, como porque há inúmeros bens privados que estão afetados à prestação de um serviço público”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2014, p.1202).

Em outra análise, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorre que “a primeira classificação metódica dos bens públicos, ainda hoje subsistente, foi feita pelo Código Civil de 1916, sendo pobre, antes disso, a doutrina a respeito do assunto”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2014, P. 780).

Acresce ainda que no âmbito do direito positivo, a especificação dos bens públicos encontra-se em diversos comandos da legislação brasileira, tais como exemplifica:

A Constituição Federal indica, no artigo 20, os bens da União e, no artigo 26, os do Estado. Por sua vez, o Decreto-lei nº 9.760, de 5-9-46, enumera os bens imóveis da União. O Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10-7-34) classifica as águas públicas em de uso comum e dominicais (art. 1º). O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64) contém normas sobre as terras públicas situadas na zona rural. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2014, P. 825).

Não obstante, “se encontram subsídios sobre bens públicos no Código Florestal, Código de Minas, Código de Águas Minerais etc. A Lei nº 9.636, de 15-5-98, com alterações posteriores, também estabelece normas sobre bens públicos”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2014, P. 825).

Diferentemente da abordagem dos administrativistas tradicionais, Alexandre Mazza ao tratar dos bens públicos denota uma divergência conceitual. Para este autor “a expressão bem público”, no entanto, é mais abrangente do que domínio público porque existem bens públicos que são regidos pelo direito privado (MAZZA, 2014, P. 583).

Para MAZZA, a legislação brasileira não apresenta uma definição satisfatória para o instituto dos bens públicos, dando margem para grande divergência na doutrina e na jurisprudência.

O jurista Rafael aponta a inexistência de consenso doutrinário sobre o conceito de bens públicos, destacando as acepções dos critérios da titularidade e do funcionalista. Pelo critério da titularidade, bens públicos são os integrantes das pessoas jurídicas de direito público, enquanto pelo critério funcionalista, são bens públicos integrantes das pessoas jurídicas de direito público, bem como os integrantes das pessoas jurídicas de direito privados afetados à prestação de serviços públicos (OLIVEIRA, 2021, P. 1195).

Podemos observar neste contexto, diversas classificações e conceitos sobre bens públicos, as quais são encontradas nas diversas legislações de âmbito nacional, quanto na doutrina tradicional e

moderna, cujo tema em razão das divergências conceituais e doutrinárias encontradas no campo jurídico não se esgota nesta breve análise, que destarte, tem como escopo, os bens públicos à luz da economia, tema este que será abordado adiante.

Feitas estas breves considerações, passamos agora para a abordagem dos bens públicos na perspectiva do ponto de vista econômico.

3. BENS PÚBLICOS À LUZ DA ECONOMIA

Conforme observado no tópico anterior, os conceitos e classificações de bens públicos no ordenamento jurídico decorrem de legislações, tal como o código civil e das classificações doutrinárias, notadamente no campo da disciplina do direito administrativo.

Sob o ponto de vista econômico, os bens privados, assim como os bens públicos recebem outras definições, sendo no primeiro caso a presença de duas propriedades, como a possibilidade de exclusão e a rivalidade no consumo e no segundo caso, objeto do nosso estudo, a não exclusão e não rivalidade.

Por não exclusão ou não exclusibilidade entende-se a não possibilidade de excluir uma pessoa do consumo de determinado bem ou de determinado serviço, seja esta pessoa um cidadão nacional ou mesmo estrangeiro contribuinte ou não.

Exemplo disso ilustra Sérgio Ricardo de Brito Gadelha e outros que o fato de um determinado sujeito não honrar suas dívidas com o governo não significa que estará impedido de usufruir das benfeitorias promovidas por esse mesmo governo. Isso porque, ao contrário dos bens privados, os bens públicos não são exclusivos de quem paga (GADELHA, 2017).

Destaca Caio Cordeiro Resende que embora seja impossível que qualquer indivíduo seja excluído do consumo desse bem, muitas vezes, esta característica manifesta-se não pela impossibilidade total de exclusão, mas pelo custo proibitivo de fazê-lo (RESENDE, 2012).

Afirma-se ainda que um bem não é passível de exclusão se, quando o bem é ofertado, não for possível, ou for proibitivamente caro, impedir qualquer pessoa de consumi-lo (COSTA, 2010, P. 2).

Em outras palavras, acresce Sérgio Ricardo de Brito Gadelha que o custo de exclusão é bem alto, de modo que, em razão do “problema do carona” (free-rider), é impossível a sua provisão privada (GADELHA, 2017).

Deste modo, considera-se um bem como de não exclusão ou não excludente quando não se mostra possível a sua privação na utilização.

No que diz respeito a não rivalidade, “entende-se que o consumo do bem por indivíduo não reduz o benefício dos demais em consumi-lo.”(RESENDE, 2012, P.96).

Nesta característica, o consumo do bem ou do serviço não reduzirá a quantidade disponível para outros interessados, o que implica dizer que o bem ou serviço poder ser utilizado por diversas pessoas concomitantemente, tendo como marca um custo de inclusão bem baixo ou quase inexistente.

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha em seu trabalho apresenta como exemplo da não rivalidade, a luz que ilumina a cadeira de determinado vizinho e que não impede que os demais moradores usufruam do mesmo benefício, ou seja, os usuários de um bem público não são rivais entre si.

Com efeito, a não rivalidade é atributo do bem que permite a sua utilização por qualquer pessoa sem que o consumo do bem ou do serviço seja reduzido para outra, ou seja, determinado bem ou serviço pode ser usufruído por um indivíduo sem que seja reduzida a quantidade disponível para o consumo de outro indivíduo.

Mas e quando as duas condições são atendidas simultaneamente, ou seja, quando encontramos concomitantemente a não exclusão e a não rivalidade? Neste caso, podemos dizer que temos um bem público puro, ou seja, aquele bem ou serviço que reúne a não exclusão e o uso simultâneo por diversas pessoas sem que se altere a quantidade.

Caio Cordeiro de Resende em sua dissertação exemplifica com clareza um bem público puro:

“O exemplo mais comum de bem público puro é o sistema nacional de defesa. Suponha que o sistema nacional de defesa brasileiro fosse constituído com base em contribuições voluntárias dos seus cidadãos. No caso de uma agressão estrangeira, é impossível impedir que os não contribuintes desfrutem da proteção resultante desse sistema. Ou seja, no caso de bens caracterizados pela impossibilidade de exclusão, ainda que o indivíduo em nada tenha contribuído para a sua provisão, não é possível impedir que ele o consuma. Além disso, o fato de um indivíduo usufruir da proteção provida pelo sistema nacional de defesa, não impede que outros indivíduos também o façam, caracterizando a não rivalidade no consumo.”(RESENDE, 2012, P. 96).

Na mesma linha exemplificativa, Ricardo de Brito Gadelha acrescenta ainda a característica de indivisibilidade, o que faz com todo indivíduo tenha acesso à mesma disponibilidade do bem público, a

exemplo da iluminação pública, praças, pois o seu consumo é feito por vários indivíduos sem que o seu custo seja maior do que se fosse destinado a somente um indivíduo. (GADELHA, 2017).

Como visto, na perspectiva da economia, os bens públicos são classificados por não excludentes e não rivais, sendo, portanto, de uso de todos indistintamente, sendo contribuinte ou não no primeiro caso, pois os bens públicos não são exclusivos de quem paga e no segundo caso, podendo ser utilizado por diversas pessoas simultaneamente, tal como a iluminação pública.

Não obstante, há ainda a possibilidade de reunião das duas características, que em concomitância classifica o bem como bem público puro, cujo uso ficará marcado pela não exclusão e pela não rivalidade, tal como verificado no caso do sistema nacional de defesa brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama conceitual de bens públicos à luz do ordenamento jurídico repousa basicamente no Código Civil de 2002, legislações federais e entendimentos doutrinários predominantemente administrativista que buscam qualificar os bens públicos no tocante ao pertencimento das pessoas jurídicas de direito público interno, como também identificá-los no tocante ao uso e a constituição do patrimônio destas pessoas jurídicas.

Algumas características marcam os bens tidos como público à luz do ordenamento jurídico, tais como a afetação, desafetação, impenhorabilidade, não oneração e imprescritibilidade.

Com base na análise da legislação, foi possível compreender pela perspectiva civilista uma separação entre os bens de domínio nacional (domínio público) no sentido de que estes bens pertencem ao domínio do Estado ou estejam sob a sua administração ou regulamentação, sendo os demais bens particulares, pertencendo às pessoas (físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras), sendo os primeiros sujeitos às normas de direito público e os demais às normas de direito privado.

Embora seja possível encontrar diversas classificações e conceitos doutrinários sobre bens públicos no ordenamento jurídico, verificou-se divergências conceituais doutrinárias, razão pela qual o presente estudo não buscou esgotar este campo de estudos, uma vez que o escopo do presente ensaio repousou no conceito de bens públicos à luz da economia.

Sobre esta ótica, foram trazidos os conceitos de bens privados e bens públicos sob a perspectiva do ponto de vista econômico, analisando as características e os exemplos de não exclusão e da não rivalidade, elementos marcantes e que definem os bens públicos na esfera econômica.

Sobre o aspecto da não exclusão, observou-se um importante atributo marcado pela impossibilidade de excluir uma pessoa do consumo de determinado bem ou de determinado serviço. Por sua vez, a não rivalidade afigura-se no fato de que é possível utilizar o bem por qualquer pessoa sem que o consumo deste bem ou serviço seja reduzido para outra, ou seja, o uso simultâneo do bem, sem que se altere a substância.

Por fim, percebeu-se que quando as duas características dos bens públicos são encontradas simultaneamente, ou seja, quando encontramos concomitantemente a não exclusão e a não rivalidade temos o chamado bem público puro, ou seja, aquele bem ou serviço que reúne os atributos da não exclusão e o uso simultâneo por diversas pessoas sem que se altere a quantidade, a exemplo da utilização do sistema nacional de defesa e dos serviços de iluminação pública nas ruas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Planalto. Código Civil, de 09 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, ano 2002.

Carlos Eugênio da Costa. **Notas de Economia do Setor Público: Bens Públicos**. 2010. 24 p. Disponível em: [https://epge.fgv.br/we/Graduacao/FinancasPublicas/2010?action=AttachFile&do=get&target=Bens p%C3%BAblicos.pdf](https://epge.fgv.br/we/Graduacao/FinancasPublicas/2010?action=AttachFile&do=get&target=Bens+p%C3%BAblicos.pdf). Acesso em: 3 nov. 2021.

CORDEIRO DE RESENDE, Caio. **Falhas de Mercado: Uma análise comparativa da escola do setor público tradicional e da escola austríaca**. 2012. 364 p Dissertação (Mestrado em economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Razões de intervenção do Estado (Governo) na economia. ENAP. 2017. 16 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3238>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.