

NOTA TÉCNICA APM Nº 26, DE 01 DE ABRIL DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo, Patrimônio Público e Responsabilização de Agentes.

TÍTULO: Uso de Bens Públicos no Âmbito Municipal – Limites Jurídicos, Caracterização de Desvio de Finalidade e Medidas de Controle.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37 e 70. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa, com alterações da Lei nº 14.230/2021). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Normas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

PALAVRAS-CHAVE: Bens Públicos. Uso Indevido. Veículos Oficiais. Maquinário. Combustível. Desvio de Finalidade. Responsabilização.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros jurídicos para a utilização de bens públicos municipais, com especial enfoque na prevenção de usos indevidos.

A recorrência de apontamentos pelos órgãos de controle demonstra que o uso de veículos oficiais, maquinários e combustíveis tem sido tratado, em muitos casos, como extensão da conveniência administrativa ou pessoal, desconsiderando os limites impostos pelo regime jurídico dos bens públicos.

A presente Nota Técnica parte da premissa de que a irregularidade não decorre da ausência de norma, mas da dissociação entre a finalidade pública do bem e sua utilização concreta.

2. NATUREZA JURÍDICA DOS BENS PÚBLICOS:

Os bens públicos são instrumentos destinados à realização de finalidades institucionais, submetidos a regime jurídico especial que impõe restrições ao seu uso.

Sua utilização não é livre, mas vinculada ao interesse público e às atribuições da Administração.

A destinação do bem constitui elemento essencial de sua legitimidade de uso.

3. USO REGULAR E DESVIO DE FINALIDADE:

O uso regular do bem público caracteriza-se pela sua vinculação direta a atividades administrativas.

O desvio de finalidade ocorre quando o bem é utilizado:

- a) *para fins particulares;*
- b) *para atividades desvinculadas do interesse público;*
- c) *em benefício individual de agentes ou terceiros;*
- d) *sem relação com as atribuições institucionais.*

A irregularidade não depende da intensidade do uso, mas da sua finalidade.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

4.1 LEGALIDADE

A utilização de bens públicos deve estar amparada em normas e regulamentos específicos.

4.2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O uso do bem deve observar padrões éticos compatíveis com a função pública.

4.3 IMPESSOALIDADE

É vedada a utilização de bens públicos para favorecimento pessoal.

4.4 EFICIÊNCIA

O uso adequado dos bens públicos contribui para a otimização dos recursos disponíveis.

5. SITUAÇÕES TÍPICAS DE IRREGULARIDADE:

A prática administrativa evidencia hipóteses recorrentes de uso indevido, tais como:

- a) *utilização de veículos oficiais para deslocamentos pessoais;*
- b) *uso de maquinário em propriedades privadas sem interesse público demonstrado;*
- c) *abastecimento de veículos particulares com combustível público;*
- d) *ausência de controle sobre a utilização dos bens;*
- e) *uso fora do horário ou finalidade administrativa.*

Essas situações têm sido reiteradamente apontadas como irregulares pelos órgãos de controle.

6. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES:

O uso indevido de bens públicos pode ensejar:

- a) *responsabilização administrativa disciplinar;*
- b) *imputação de débito para ressarcimento ao erário;*
- c) *enquadramento como ato de improbidade administrativa, quando configurado dolo;*
- d) *responsabilização perante os Tribunais de Contas.*

A responsabilização não se limita ao agente que utiliza o bem, podendo alcançar o gestor que permite ou deixa de controlar sua utilização.

7. DISTINÇÃO ENTRE USO INSTITUCIONAL E USO PERSONALIZADO:

A principal linha de distinção reside na finalidade do uso.

O uso institucional:

- (i) *atende a necessidade administrativa;*
- (ii) *está vinculado à atividade pública;*
- (iii) *é passível de controle e justificativa.*

O uso personalizado:

- (i) *atende interesse individual;*
- (ii) *carece de justificativa pública;*
- (iii) *compromete a impessoalidade administrativa.*

A ausência de controle favorece a transição indevida entre

essas categorias.

8. CONTROLE E RASTREABILIDADE:

A regularidade do uso de bens públicos depende da existência de mecanismos de controle que permitam verificar:

- a) *quem utilizou o bem;*
- b) *quando ocorreu a utilização;*
- c) *qual a finalidade do uso;*
- d) *qual o percurso ou atividade realizada.*

A ausência de registros compromete a capacidade de fiscalização.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *regulamentem formalmente o uso de bens públicos;*
- (ii) *estabeleçam critérios objetivos de utilização;*
- (iii) *implementem sistemas de controle e registro;*
- (iv) *adotem mecanismos de rastreamento de veículos e consumo de combustível;*
- (v) *responsabilizem agentes por uso indevido;*
- (vi) *promovam capacitação dos servidores;*
- (vii) *integrem o controle interno à fiscalização do uso dos*

bens;

(viii) assegurem transparência na gestão patrimonial.

Essas medidas constituem condição de regularidade administrativa.

10. CONCLUSÃO:

O uso de bens públicos não admite flexibilização fundada em conveniência administrativa ou prática reiterada.

A vinculação à finalidade pública constitui requisito essencial de legitimidade, cuja ausência descaracteriza o uso e o transforma em irregularidade.

A tolerância institucional com práticas indevidas não as legitima, mas amplia o risco de responsabilização.

A gestão pública responsável exige, portanto, controle rigoroso, regulamentação adequada e compromisso efetivo com a integridade na utilização do patrimônio público, sem o que os bens deixam de servir ao interesse coletivo e passam a representar fonte de irregularidade administrativa.