Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 1521/2021
Data: 28/07/2021 - Horário: 15:59
Legislativo - PLO 110/2021

PROJETO DE LEI N.º 110 /2021

Autoriza o Poder Executivo a implementar o uso do bem público municipal que delimita, mediante a efetivação do instituto da autorização de uso de bem público, a título precário e por prazo determinado, condicionado ao interesse público de que trata o § 3.º do artigo 116 da Lei Orgânica do Município.

A Câmara Municipal de Pará de Minas aprova a seguinte Lei:

Art. 1.º Fica o Município de Pará de Minas autorizado a implementar o uso de uma gleba de terras, localizada na BR 352, Rodovia Pará de Minas a Pitangui, KM 7, Bairro Zona Rural, nesta cidade, com área de 661,30 m^2, sendo 27,98 metros de frente, 28, 90 metros de fundo, lateral direita com 24,60 metros e lateral esquerda com 22,24 metros e respectivas edificações, com aproximadamente 24 m^2, situadas no lugar denominado Serra do Andaime, com área total de 13,00,00 hectares, inscrita na matrícula 6965 – livro 2-AA- fls.218 – Registro Geral, do Cartório de Registro Imobiliário da Comarca, ficando também autorizado o uso da edificação que se encontra anexo do referido terreno, composta de 02 (dois) compartimentos e um banheiro, mediante a efetivação do instituto da autorização de uso de bem público, a título precário e por prazo determinado, à sociedade Associação dos Revendedores de Agrotóxicos e Insumos Agrícolas de Pará de Minas e Itaúna, inscrita no CNPJ sob o n.º 08.888.429/0001-79, sediada neste Município, por um período de 60 (sessenta) meses, condicionado ao uso exclusivo de suas atividades institucionais de relevante interesse público.

Parágrafo único. Toda e qualquer construção a ser erigida no imóvel objeto da autorização implementada nesta Lei deverá ter prévia autorização do Poder Público Municipal, observadas todas as contingências da legislação de regência, incorporando-se ao terreno, ao final da vigência da autorização de uso prevista no *caput,* independentemente de qualquer indenização, restando o Município autorizado a promover todas as adequações cadastrais de forma a materializar a incorporação ora regulamentada, independentemente de notificação prévia da pessoa jurídica autorizada a utilizar o bem supra delineado.

Art. 2.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Pará de Minas, 16 de julho de 2021 .

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br

Mensagem nº 034/2021

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência o Projeto de Lei anexo, que autoriza o Poder Executivo a implementar o uso do bem público municipal que delimita, mediante a efetivação do instituto da autorização de uso de bem público, a título precário e por prazo determinado, condicionado ao interesse público de que trata o § 3.º do artigo 116 da Lei Orgânica do Município.

Conforme se extrai do bojo dos autos de processo administrativo sob o n.º 02019/21 vislumbra-se que a entidade tem por objetivo a ampliação de suas atividades institucionais, as quais possuem, como regra, caráter social e de inequívoco interesse público relevante, pois permitem a satisfação daqueles direitos arrolados no artigo 6º e 225, da Constituição da República, sobretudo contribuindo de forma muito relevante para um agronegócio economicamente sustentável:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)
> IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
> VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento) (g.n)

O instituto da autorização de uso tem sua escolha justificada devido à precariedade do uso do bem, atrelada à discricionariedade da Administração, além da inexigibilidade de licitação, garantindo-se a incorporação das benfeitorias, independentemente de retenção/indenização após o termo da autorização de uso.

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br

Trazemos a baila, por pertinente, o disposto no artigo 17 da Lei Federal n.º 8.666/93, que elenca em seu bojo a única hipótese em que a lei prevê a necessidade de licitação prévia, que é a alienação, ou seja, transferência de domínio pleno, vejamos, *verbo ad verbum:*

> "Art.17.A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
> I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:" (g.n)

A aprovação pretendida não se enquadra na obrigatoriedade de procedimento licitatório, pois o que se almeja, em verdade, é o uso gratuito do imóvel por prazo determinado, de modo a satisfazer um interesse coletivo, considerando os relevantes serviços no campo da educação especial implementada pela instituição cuja autorização de uso de bem público tencionamos efetivar com o apoio dessa R. Casa Legislativa.

A doutrina pátria autoriza que o particular utilize o espaço, ainda que se dê de forma gratuita, por tempo determinado, conforme se pretende, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, a qualquer momento, quando o interesse público assim o exigir, dada a sua natureza precária como também diante do Poder Discricionário da Administração para consentir e retirar o uso do bem público.

Embora tanto a doutrina como a jurisprudência mencionem a indeterminação do prazo, de bom alvitre estabelecer um prazo razoável, *in casu*, 60 (sessenta) meses, no máximo, para a consecução de objetivos públicos ou em concomitância com o interesse privado, posto que compatível com a limitação encartada na Lei Federal 8.666/93, a qual nos valemos de forma subsidiária, como há de ser.

Convém ressalvar ainda que, embora não abrangida pela Lei Federal n.º 8.666/93, não há impedimento de a Administração realizar licitação ou instituir outro processo de seleção, sempre recomendável quando se trata de assegurar igualdade de oportunidade a todos os eventuais interessados, no entanto, neste caso, resta evidente que o bem cujo uso se pretende autorizar será direcionada a instituição sem fins lucrativos, cujas atividades não guardam correlação com a produção de bens ou prestação de serviços com concorrência no mercado, mas sim, de oferta de serviços de recolhimento e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos e insumos agrícolas.

No que respeita às diversas hipóteses do gênero "utilização do espaço público", tem-se a autorização de uso como instrumento jurídico que se reveste da segurança necessária para o ato administrativo perquirido, pois, segundo a definição doutrinária:

> "**Autorização de uso** é o ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse. Esse ato administrativo é unilateral (...), é também discricionário (...). trata-se de ato precário: a administração pode revogar posteriormente a autorização se sobrevierem razões administrativas para tanto, **não**

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br

havendo, como regra, qualquer direito de indenização em favor do administrado."[1] (g.n)

Para a situação legal aqui verificada, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[2], em obra específica sobre o tema, não tem dúvida em afirmar que tanto a permissão de uso como a autorização de uso não possuem natureza contratual, ficando excluídas da necessidade de ser precedida do certame licitatório. Vejamos:

> "O intuito da permissão, na doutrina brasileira, tem sido definido como ato unilateral e não como contrato. No entanto, a Constituição Federal, ao tratar da concessão e da permissão do serviço público, referiu-se a ambos como contrato (art. 175, parágrafo único, inc. I) e foi expresso na exigência de licitação (*caput* do mesmo dispositivo). Também o art. 124, da Lei nº 8.666, introduzido pela Lei nº 8.883, refere-se à permissão de serviço público como contrato. Assim sendo, não há dúvida de que a permissão de serviço público está sujeita aos ditames da Lei nº 8.666. **Já a permissão de uso constitui, em regra, ato unilateral e, como tal, não se enquadra na exigência do art. 2º, que, ao mencionar as várias modalidades (obras, compras, alienações, concessões, permissões e locações), acrescenta a expressão 'quando contratados com terceiros'. Além disso, o § 2.º, do mesmo dispositivo define o contrato, para os fins da lei, como 'todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.' A permissão de uso, quando dada precariamente (como é de sua natureza), ou seja, sem prazo estabelecido, não cria obrigações para a Administração Pública, que concede a permissão e a retira discricionariamente, independentemente do consentimento do permissionário, segundo razões exclusivamente de interesse público. Nesses casos, a permissão não tem natureza contratual e, portanto, não está sujeito à licitação.**" (g.n)

A emérita doutrinadora arremata a questão ao discorrer, de forma resumida, os efeitos da permissão de uso:

> "A diferença entre os dois institutos [**permissão** e concessão de uso] estará apenas na formação do ato, pois a permissão se constitui por ato unilateral e, a concessão, por contrato precedido de autorização legislativa e licitação."
>
> "1. **a autorização** reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão;
> 2. é outorgada, em geral, em caráter transitório;
> 3. confere menores poderes e garantias ao usuário;
> 4. **dispensa licitação e autorização legislativa**;
> 5. não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade." (g.n)

Embora o trecho acima referenciando a doutrinadora se refira a permissão de uso, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho[3] esclarece que ambos os institutos têm natureza e tratamento idênticos.

> "A grande verdade – esta a que nos convence atualmente – reside na conveniência de considerar-se prejudicada, por inócua e imprecisa, a clássica distinção entre permissão e autorização de uso, e isso a começar pelo significado dos termos, já que quem autoriza é porque permite, sendo verdadeira a recíproca. Ambos são atos administrativos, em regra

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 992-993.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Permissão de Serviço Público e Permissão de Uso. Quando cabe a Licitação. In *"Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos"*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 40-41.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos: Manual de direito administrativo – 25. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 1160.

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br

discricionários e precários, revestem-se da mesma fisionomia jurídica e se sujeitam aos mesmos efeitos jurídicos quanto à outorga, eficácia e revogação."

Com o fito de reafirmar a possibilidade de se permitir ou autorizar o uso do espaço público, sem licitação e sem autorização legislativa, colaciona-se o posicionamento do egrégio Tribunal Regional Federal da 1.ª Região:

> PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE CANTINA/RESTAURANTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG. INCONSISTÊNCIA JURÍDICA DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO SENTENCIAL. ATO ADMINISTRATIVO DE ÍNDOLE NEGOCIAL. LEGITIMIDADE DA OUTORGA DA EXECUÇÃO DO ATO PARA EMPREENDIMENTO PRIVADO EM REGIME DE URGÊNCIA E SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDAS. 1. A preliminar de nulidade da sentença recorrida por suposta ausência de fundamentação não merece ser acolhida, tendo em vista que a sentença de fls. 905/911 encontra-se devidamente motivada, com a declinação dos fundamentos de fato e de direito legalmente exigidos. 2. **A permissão de uso de bem público, ainda que remunerada e condicionada, segundo doutrina uníssona dos administrativistas, configura ato administrativo discricionário e precário, circunstância que, em linha de princípio, afasta a exigibilidade de licitação, instituto aplicável precipuamente aos contratos da Administração**, ainda mais quando a outorga de execução do mencionado ato administrativo negocial é realizada em regime emergencial. 3. Irrepreensível, nessa ordem de considerações, a manifestação da douta Procuradoria Regional da República no sentido de que "**O termo de autorização de uso do bem público, ora guerreado pelo apelante, firmado entre a UFMG e a Sociedade Comercial Mestre Amorim LTDA, operou-se em conformidade com os ditames legais, portanto, sem violar o art. 26 da Lei 8.666/93 ou qualquer outro dispositivo legal. Isto porque a autorização de uso do bem público por particular decorre de ato unilateral da Administração Pública e se opera em caráter discricionário, precário (revogável a qualquer tempo), transitório, bem como dispensa licitação** e autorização legislativa." 4. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF-1 - AC: 200338000583060 MG 2003.38.00.058306-0, Relator: JUIZ FEDERAL MARCIO BARBOSA MAIA, Data de Julgamento: 14/05/2013, 4ª TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: e-DJF1 p.369 de 22/05/2013)

Outra não é a posição consolidada de nossa respeitada Corte Mineira, vejamos a jurisprudência do TJMG:

> EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA: IMPROBIDADE ADMINSITRATIVA - UTILIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO: AUTORIZAÇÃO DE USO - ATO ÍMPROBO: NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Configura-se ato de improbidade administrativa aquele que fere direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente da existência de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário público. Imperioso, para tanto, o dolo genérico - vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta descrita na lei -, sendo prescindível a existência de dano material ao erário. Inteligência do art. 11, da Lei federal nº 8.429/1992. **2. A autorização de uso de bem público em favor de particular é ato unilateral, discricionário e precário, prescindível a existência de lei e realização de licitação.** 3. Sem a comprovação da prática do ato que eventualmente contraria os princípios da administração pública, o pedido deve ser julgado improcedente. (TJMG - Apelação Cível 1.0439.11.004276-9/001, Relator(a): Des.(a) Oliveira Firmo. 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/08/2015, publicação da súmula em 31/08/2015)

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br

Valemo-nos mais uma vez dos ensinamentos da Professora Emérita MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, que nos explicita que a autorização de uso "é o ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade".[4] Diz ainda que "a utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente".[5]

Prescindível para tanto procedimento licitatório e até mesmo autorização legislativa, não havendo forma nem requisito especial para sua efetivação.

No entanto, de forma a garantirmos a ampla publicidade e transparência na materialização da autorização em tema, como também considerando que a autorização em tema recai sobre bem imóvel, rogamos a essa R. Casa que analise a pretensão do Poder Executivo, considerando as justificativas ofertadas, como também o inequívoco interesse público envolvido no uso do bem em tela, que garantirá, via de consequência, a ampliação das ações da entidade em nosso Município, aprovando, ao final, o presente Projeto de Lei, nos termos da legislação de regência, o que desde já se requer.

Ao ensejo, renovamos a Vossa Excelência e Ilustres Vereadores, os mais sinceros protestos de estima e elevada consideração.

Pará de Minas, 17 de julho de 2021.

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas

4DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 25 ed., São Paulo: Atlas, 2012, cap. 16, p. 749
5Ob. Cit. p. 750.

Praça Afonso Pena, 30 - Centro - CEP: 35660 - 013 - Pará de Minas - MG | Fone: (37) 3233 - 5600
www.parademinas.mg.gov.br