Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 14/2021
Data: 12/01/2021 - Horário: 16:27
Legislativo - PLO 1/2021

PROJETO DE LEI Nº 01 /2020

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. 1º Fica o Município de Pará de Minas autorizado a implementar o uso do terreno localizado na Rua Professora Ignésia Moreira Mendonça, inscrito na matrícula nº 52.900, Livro 2, Ficha 01, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pará de Minas, com área de 360,00 m², mediante a efetivação do instituto da autorização de uso de bem público, a título precário e por prazo determinado, à ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE PARÁ DE MINAS (APAE), inscrita no CNPJ sob o nº 18.416.891/0001-27, 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 Púbico 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, 04 de janeiro de 2021.

HERNANDO FERNANDES DA SILVA
Procurador Geral do Município – OAB/MG 117.233

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas

Mensagem nº 01/2021

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 nº 07644/20 vislumbra-se que a entidade tem por objetivo a ampliação de suas atividades institucionais, as quais possuem, como regra, caráter social, educacional e de inequívoco interesse público relevante, pois permitem a satisfação daqueles direitos arrolados no artigo 6,º da Constituição da República, *verbis:*

> "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (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.

Trazemos a baila, por pertinente, o disposto no artigo 17 da Lei Federal nº 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 desta 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 nº 8.666/93, a qual nos valemos de forma subsidiária, como há de ser.

Convém ressalvar ainda que, embora não abrangida pela citada lei, 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 enanto, 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 educação especializada, altamente reconhecida no território nacional há inúmeras décadas.

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 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:

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.

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

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

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)

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 esta 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, 04 de janeiro de 2021.

HERNANDO FERNANDES DA SILVA
Procurador Geral do Município – OAB/MG 117.233

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas

Excelentíssimo Senhor
Toninho Gladstone
DD. Presidente da Câmara Municipal
PARÁ DE MINAS/MG

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