PREFEITURA
PARÁ DE MINAS

PROJETO DE LEI Nº 82 /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 equipamentos médico-hospitalares, 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 dos equipamentos médico-hospitalares, conforme anexo constante dos autos PRO-06736/20, mediante a efetivação do instituto da autorização de uso, a título precário e por prazo determinado, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição de Pará de Minas, inscrito no CNPJ sob o nº 01.816.967/0001-09, pelo período equivalente ao contrato de locação firmado (contrato nº 123/2020), ou o que vier a substituí-lo, condicionado ao uso exclusivo de suas atividades institucionais de relevante interesse público no combate à pandemia do novo Coronavírus (Covid-19).

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

Pará de Minas, 24 de junho de 2020.

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas

Câmara Municipal de Pará de Minas - MG
PROTOCOLO GERAL 1088/2020
Data: 24/06/2020 - Horário: 16:44
Legislativo

PREFEITURA
PARÁ DE MINAS

Mensagem nº 46/2020

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 locado pelo poder 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 § 3º do artigo 116 da Lei Orgânica do Município.

Conforme se extrai do bojo dos autos de processo administrativo sob o nº 06736/20 vislumbra-se que o Município almeja dotar o Hospital Nossa Senhora da Conceição de Pará de Minas com equipamentos médico-hospitalares imprescindíveis ao enfrentamento da pandemia de nível internacional provocada pelo novo Coronavírus (Covid-19)

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, sobretudo em face da locação dos equipamentos.

A Lei Orgânica do Município empodera o ente público a prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, "prestar assistência nas emergências médico-hospitalares de pronto-socorro, por seus próprios serviços ou mediante convênio com instituição especializada" (art. 15, XXXI).

Contudo, para que essa assistência se promova mediante convênio, imprescindível a observância do art. 40 da Lei Orgânica, que diz ser competência da Câmara Municipal legislar sobre convênios com entidades públicas ou particulares (inciso XII), razão pela qual entendemos que o Município pode contratar os equipamentos necessários à assistência hospitalar, mas a cessão desses para o Hospital Nossa Senhora da Conceição dependerá de aprovação legislativa prévia.

Embora tanto a doutrina como a jurisprudência mencionem a indeterminação do prazo, de bom alvitre estabelecer um prazo razoável, *in casu*, o equivalente à vigência do contrato de locação nº 123/2020, ou o que vier a substituí-lo, 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.

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:

> "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**

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.

> **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."

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:

---

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

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)

Pelas razões expostas, rogamos a essa Casa Legislativa que analise a pretensão do Poder Executivo, considerando as justificativas ofertadas, como também o inequívoco interesse público envolvido no uso dos equipamentos médico-hospitalares, que garantirá, via de consequência, a ampliação das ações do HNSC no combate e prevenção à pandemia, aprovando, **em caráter de urgência**, o presente Projeto de Lei.

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

Pará de Minas, 24 de junho de 2020.

ELIAS DINIZ
Prefeito de Pará de Minas