



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Parecer Jurídico - PG/CMCC.

Projeto de Lei nº 049/2020, que autoriza o Poder Executivo Municipal de Conceição do Castelo/ES a promover "Cessão" de Uso de Bem Público em favor da "Associação", cujo objeto seja manuseio de Materiais Recicláveis no Município de Conceição do Castelo e dá outras providências.

Analisando o Projeto de Lei nº 049/2020, consoante ementa acima discriminada, cabe a essa Procuradoria Geral realizar a seguinte manifestação:

O objeto do projeto é plausível diante da finalidade social.

O artigo 10 do Projeto dispensa a realização de procedimento licitatório, nos termos do artigo 115, § 1º, c/c artigo 112, parágrafo único da Lei Orgânica Municipal.

É o relatório.

É necessário estabelecer uma distinção entre alguns institutos do direito administrativo aplicados ao uso do bem público. Vejamos:

Autorização de uso - é o ato **unilateral, discricionário e precário** pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público. Ex.: autorizações para a ocupação de terrenos baldios, para a retirada de água em fontes não abertas ao uso comum do povo. Tais autorizações não geram privilégios contra a Administração ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento.

Permissão de uso - é o ato **negocial** (com ou sem condições, gratuito ou oneroso, por tempo certo ou determinado), **unilateral, discricionário e precário** através do qual a **Administração faculta ao particular** a utilização individual de determinado bem público. Esta permissão é sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir. Ex.: bancas de jornais, os vestiários em praias, etc. A **revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser**, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração.

O ato da revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas. Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública.

Se não houver interesse para a comunidade, mas tão-somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado, em caráter precaríssimo.

Cessão de uso - é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. • A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa • Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal; • Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos.

Concessão de uso - é o contrato administrativo pelo qual o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de concorrência para o contrato. Ex.: concessão de uso remunerado de um hotel municipal, de áreas em mercado ou de locais para bares e restaurantes em edifícios ou logradouros públicos.

Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário; Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado intuitu personae, embora admita fins lucrativos. Obs.: O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

Concessão de direito real de uso - é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. Ex.: mini-distritos industriais;

É transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual.

A concessão de direito real de uso pode ser outorgada por escritura pública ou termo administrativo. Desde a inscrição o concessionário fruirá plenamente o terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

Apesar da existência dos institutos acima, o artigo 115 da Lei Orgânica Municipal restringe a aplicação do uso de bens municipais por terceiros. Vejamos:

Art. 115. O uso de bens municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante concessão ou permissão a título precário e por prazo determinado.

§ 1º. A concessão de uso dos bens públicos de uso especial e dominicais dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, ressalvada a hipótese do parágrafo único do artigo 112.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

§ 2º. A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turística, mediante autorização legislativa.

§ 3º. A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, observado o disposto no *caput* deste artigo, §§ 1º e 2º, respectivamente.

O artigo 112 da Lei Orgânica do Município de Conceição do Castelo assevera:

Art. 112. O Município, preferencialmente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará a concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública, devendo constar, obrigatoriamente, cláusula de benfeitorias existentes.

Parágrafo único. A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso de destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver relevante interesse público devidamente justificado.

Importante destacar o disposto no artigo 29 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 29. ***Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)***

Em nosso entender é necessário haver um chamamento público para fins de possibilitar outras associações à oportunidade de executarem o mesmo objeto, em atendimento ao princípio da isonomia.

O chamamento público permite melhor atendimento da Lei Eleitoral nº 9.504/97. Vejamos:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Ainda, recomenda-se alterar a palavra cessão de uso para permissão de uso, no texto dos artigos e na ementa do Projeto de Lei, haja vista que trata-se do instituto da Permissão de Uso, salvo melhor entendimento.

Também, o texto do Projeto de Lei prescreve a permissão em favor da Associação, mas não nomina qual é a Associação, deixando lacuna para qualquer Associação, além de que, não foi apresentado a essa Procuradoria Geral qualquer documentos referente ao Estatuto da Associação.

Diante do exposto, essa Procuradoria Geral entende pela necessidade de adequação do Projeto de Lei nº 049/2020 aos ditames legais e às observações acima, bem como a observância do Estatuto Social da Entidade a ser beneficiada, para fins de seu prosseguimento do trâmite legislativo na forma da Lei.

É o parecer

Conceição do Castelo, ES, 19 de agosto de 2020.

DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC

RECEBEMOS
Em 19.08.20