



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO**  
"PALÁCIO MOYSÉS VIANNA"  
**Unidade Central de Controle Interno**

PM/Of. UCCI nº 106/2017

Em 08 de novembro de 2017.-

Senhora Presidente:

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos por meio deste, tendo em vista a solicitação dessa Presidência no Ofício nº 558/2017/CM-LL, de 23/10/2017, que trata do Pedido de Informação nº 132/2017, do Vereador Enrique Civeira, acerca da instalação de antenas nos reservatórios do DAE, informar que a verificação e análise dos fatos constam do **Relatório Operacional UCCI Nº 024/2017**, de 07/11/2017, que segue em anexo para sua apreciação.

Nesta oportunidade, encaminhamos o referido relatório, acompanhado da Instrução Normativa UCCI Nº 001/2004 – Versão 02, exarada por esta Controladoria Municipal, regulamentando os procedimentos para a operacionalização das disposições dos bens públicos.

Atenciosamente.

  
Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515  
Técnico de Controle Interno – Matr. 218782  
**Assessoria Administrativa da UCCI**

À  
Exma. Sra.  
Vereadora MARIA HELENA ALVES DUARTE  
DD Presidente do Poder Legislativo Municipal  
Nesta Cidade

<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO</b>  <b>UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO</b></p>	<p><b>RELATÓRIO</b>  <b>OPERACIONAL</b>  <b>Nº 024 / 2017</b></p>
<p><b>DATA: 30 / 10 / 2017</b></p>	<p><b>FOLHA Nº 01 / 02</b></p>

EM ATENDIMENTO AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO Nº 132/2017, DE 26/07/2017, DO VEREADOR ENRIQUE CIVEIRA, ENCAMINHADO PELA PRESIDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, ATRAVÉS DO OFÍCIO Nº 558/2017/CM-LL, DE 23/10/2017, A CHEFIA DESTA UCCI SOLICITOU A ESTA ASSESSORIA ADMINISTRATIVA VERIFICAÇÃO, TENDO EM VISTA A INFORMAÇÃO FORNECIDA PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NO QUE SE REFERE À INSTALAÇÃO DE ANTENAS NOS RESERVATÓRIOS DO DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS. PARA TANTO, FOI CONSULTADA A INSTRUÇÃO NORMATIVA UCCI Nº 001/2004 – VERSÃO 02, DE 10/01/2005, QUE TRATA DOS PROCEDIMENTOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DOS BENS PÚBLICOS. DA SUA ANÁLISE, BEM COMO DA MANIFESTAÇÃO DO SENHOR PREFEITO SOBRE O TEMA NO PM SA OF Nº 505/2017, DE 17/10/2017, RESTOU IDENTIFICADA A SEGUINTE SITUAÇÃO:

**S. 1** – A Assessoria Administrativa desta UCCI tendo realizado as diligências solicitadas pela Chefia, consultou, em 30/10/2017, a Instrução Normativa UCCI Nº 001/2004 – Versão 02, de 10/01/2005, verificando os procedimentos na administração e conservação dos bens públicos móveis e imóveis com o intuito de identificar o uso indevido do patrimônio público municipal. Na sequência, de posse da resposta oferecida pela Administração Municipal (PM SA OF Nº 505/2017, de 17/10/2017) ao Pedido de Informação Nº 132/2017, de autoria do Vereador Enrique Civeira, foi identificado:

\_que as antenas instaladas nos reservatórios identificados são de propriedade do Provedor A Plateia – Serviços de Comunicação Multimídia – SCM, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CGC sob o nº 23.496.324/0001-68, com sede na Rua Almirante Barroso, nº 358, Bairro Centro, Sant'Ana do Livramento – RS;

\_que a autorização para a instalação de antenas nos reservatórios localizados nos Bairros São Paulo e Vila Nova, foi concedida em 2016 de maneira informal pelo ex-Diretor Presidente do DAE, Sr. Juliano Inácio Vallejo, não existindo instrumento (contrato) para a referida instalação nos reservatórios de água, informação confirmada pelo atual Chefe do Departamento de Licitações do DAE, no que se refere à inexistência de procedimento licitatório;

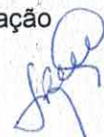
\_que não houve prévia autorização legislativa, prevista no Art. 18 da Lei Orgânica Municipal, para o uso do bem municipal, conforme informação do Setor Legislativo da Câmara Municipal de Vereadores;

## SEÇÃO II

### Dos Bens Municipais

(...)

**Art. 18.** O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, resguardado o interesse público, com prévia autorização legislativa.





**TENDO EM VISTA A SITUAÇÃO ACIMA DESCRITA, RECOMENDAMOS:**

**R. 1** – Que a permanência das antenas, instaladas nos reservatórios do DAE, seja revisada obedecendo as regras dispostas na Instrução Normativa UCCI N° 001/2004 – Versão 02, que trata dos procedimentos para a correta administração e conservação dos bens públicos;

**R. 2** – Que seja observado o roteiro estabelecido para a análise da solicitação de utilização de bens públicos;

**R. 3** – Que a documentação do terceiro, interessado no uso do bem público, seja encaminhada à Procuradoria Jurídica do DAE para:

- ☐ análise quanto à legalidade dos documentos apresentados;
- ☐ manifestação quanto ao instituto adequado a ser utilizado: autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso);
- ☐ consequente indicação da necessidade de abertura de procedimento licitatório;
- ☐ emissão de parecer sobre a possibilidade legal de atender à solicitação.

**R. 4** – Que seja providenciada pelo DAE a abertura de processo administrativo junto ao Protocolo da Prefeitura Municipal para verificação, pela SEPLAMA, se não está sendo contrariada a política de desenvolvimento, de expansão urbana e de meio ambiente, bem como para que seja elaborado pela Secretaria Municipal de Administração, o Projeto de Lei, de acordo com o instituto adequado, para ser encaminhado à Câmara de Vereadores para aprovação;

**R. 5** – Diante da aprovação, pela Câmara Municipal, que seja providenciada a confecção do instrumento adequado para a execução do ato junto ao terceiro beneficiado: termo administrativo ou contrato administrativo, decorrente de processo licitatório.

Sant'Ana do Livramento, 07 de novembro de 2017.

  
Adm. **Sandra Helena Curte Reis** – CRA/RS 19.515  
Técnico de Controle Interno – Matr. 21878  
**Assessoria Administrativa da UCCI**

DATA E VISTO DO RECEBIMENTO DA CHEFIA DA UCCI: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

  
Kaizer Espírito Santo Torres  
Técnico de Controle Interno  
Mat. 22153 - CRC/RS 63.684  
Chefe da UCCI

DATA E VISTO DO RECEBIMENTO DO CHEFE DO DAE: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO  
"Palácio Moisés Viana"  
Unidade Central de Controle Interno

INSTRUÇÃO NORMATIVA UCCI	001/2004	VERSÃO: 02
ASSUNTO: PROCEDIMENTOS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DOS BENS PÚBLICOS	DATA: 10/01/2005	PÁG 1/11

## A – OBJETIVO

Definir novos procedimentos na ADMINISTRAÇÃO E CONSERVAÇÃO dos bens públicos móveis e imóveis, a partir de 01 de dezembro de 2004, de conformidade com o que dispõe a Constituição Federal, Constituição Estadual, Estatuto da Cidade, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor, Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei 4.320/64 (Lei de Orçamento), tendo em vista a responsabilidade dos agentes públicos e do Administrador Público perante a comunidade, zelando para que sua gestão seja profícua e transparente. Desta forma, protegendo o Patrimônio Público Municipal contra uso indevido, desperdício e dissipação.

## B – LEGISLAÇÃO

Embora, em face do que dispõe os artigos 30, I, da CF e 17, I, da CE, que dão competência ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local, pareça que também em questão de Urbanismo sua competência seja ilimitada, assim não o é, em razão do que dispõe o já mencionado artigo 24, I, da Lei Maior e 30 II da Carta Estadual.

Eis, para conferência e análise, o teor dos referidos artigos:

*"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e URBANÍSTICO;"*

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano"*

*"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*



§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais".

Consta, por sua vez, da Constituição Estadual:

**"Art. 17. Compete aos Municípios:**

(...)

II - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

(...)

VII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Pela leitura do artigo 17, em conjunto com os artigos 4º, 22 e 28(1), todos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, chega-se à conclusão de que os bens de uso comum do povo (áreas verdes(2) e áreas institucionais: espaços destinados aos equipamentos urbanos(3) e equipamentos comunitários(4) e espaços livres, vias de comunicação, parques, jardins, praças(5), áreas de lazer ou recreio e de sistema de circulação de veículos, pedestres e semoventes, áreas destinadas a edifícios públicos, existentes em um loteamento urbano, não podem ser objeto de desafetação e, portanto, não são suscetíveis de alienação ou de cessão de direito de uso ou cessão de direito real.

Ainda sobre o assunto, dispõe a Lei Orgânica Municipal os seguintes artigos relacionados com a Concessão de Direito Real de Uso de terrenos públicos:

**"Art. 9º. Ao Município compete privativamente:**

(...)

VI - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo sempre em conta o interesse público;

(...)

**Art.16.** O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso mediante **prévia autorização legislativa e concorrência.**

**Parágrafo Único.** A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, às entidades assistenciais ou culturais ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

**Art. 17.** A aquisição de bens imóveis, por compra, permuta, ou desapropriação, dependerá de prévia autorização legislativa.



**Art. 18.** O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, resguardado o interesse público, com prévia autorização legislativa.

**Parágrafo Único.** Quando se tratar de bens imóveis localizados na zona urbana serão destinados preferencialmente a promoção de habitação, para a população de baixa renda e assentamento definitivo das populações que já detenham o uso real.

(...)

### **SEÇÃO III**

#### **Da Habitação**

**Art. 143.** A lei estabelecerá a política de habitação, a qual deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação das comunidades organizadas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros para sua execução.

**§ 1º** A distribuição de recursos públicos priorizará o atendimento das necessidades sociais, nos termos da política municipal de habitação e, será prevista no plano plurianual do Município e no orçamento municipal, o qual destinará recursos específicos para programas de habitação de interesse social.

**§ 2º** Do montante dos investimentos do Município em programas habitacionais, pelo menos setenta por cento serão destinados para suprir a deficiência de moradia de famílias de baixa renda.

**Art. 144.** O Município estabelecerá programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento sócio-econômico e cultural.

**Parágrafo Único.** Os programas de interesse social serão promovidos e executados com a colaboração da sociedade e objetivarão prioritariamente:

*I - a regularização fundiária;*

*II - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;*

*III - a implantação de empreendimentos habitacionais.*

**Art. 145.** O Município a fim de facilitar o acesso a habitação, apoiará a construção de moradias populares, realizadas pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e através de outras modalidades alternativas.

**Art. 146.** O Município poderá realizar convênios para a realização de pesquisas habitacionais, de preferência com estabelecimentos de Ensino Superior, para conhecer a realidade municipal.

**Art. 147.** O Poder Público Municipal criará o Conselho Municipal de Habitação, que deverá ser integrado por representantes do Executivo Municipal, Legislativo Municipal, Sindicato e Associações de Bairros.

**Parágrafo Único.** Lei Complementar disporá a respeito da forma de constituição, atribuições e funcionamento do Conselho Municipal de Habitação.

**Art. 148.** O Município poderá criar um fundo rotativo para habitação que terá suas atribuições e funcionamento estabelecidos através de lei.

(...)"

Também preceitua a Lei 10.257 – ESTATUTO DAS CIDADES:

### **CAPÍTULO II**

#### **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

##### **Seção I**

##### **Dos instrumentos em geral**



**Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

**V** – institutos jurídicos e políticos:

(...)

**g)** concessão de direito real de uso;

**h)** concessão de uso especial para fins de moradia;

**i)** parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

(...)”

## INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE UTILIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

### CONSIDERAÇÕES:

a) Os instrumentos de Direito Civil, possíveis, ofendem o interesse público, não convindo à Administração Pública utilizá-los em face da necessária defesa de seu Patrimônio, como exemplo a enfiteuse, o comodato e a locação. **O Superior Tribunal de Justiça reafirma a posição doutrinária de regime de direito público dos bens públicos e a inaplicabilidade das normas civis na sua utilização.**

**A AUTORIZAÇÃO DE USO E A PERMISSÃO DE USO** são caracterizados pela **precariedade do vínculo** que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros, não estabelecem direitos frente à Administração – por isso, são **precários**, podendo, a qualquer tempo, ser revogados por razões de **interesse público**, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares.

### CONCEITOS DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS:

**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. A Autorização de uso pode incidir sobre qualquer tipo de bem, **independe de autorização legislativa específica e de licitação**, o prazo de uso é curto, utilização episódica.

**PERMISSÃO DE USO** – É o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. A permissão de uso de bem público é ato de caráter precário que não gera direito subjetivo ao permissionário, podendo, o Poder Público, revogá-la a qualquer tempo sem indenizá-la, segundo a conveniência e oportunidade pública. A permissão de uso não pode ser transferida a outrem, salvo com o consentimento do permitente, o que configura nova permissão. Este instrumento pode ser utilizado, também, para programas habitacionais, para cooperativas, apesar da precariedade, conforme decisão Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

**CESSÃO DE USO** – É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. A cessão de uso serve para utilização efêmera dos bens públicos, como é o caso dos **auditórios** (por ex. para cursos, congressos, conferências, formaturas), **teatros** (por ex. para formaturas, apresentações artísticas), **salas de aulas** (por ex. para concursos públicos, congressos, simpósios), de modo gratuito ou remunerado, **sempre para órgãos públicos**.

**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 de uso é um contrato, portanto apresenta bilateralidade, o que difere das formas anteriores (atos unilaterais) e admitem-se duas espécies: a) – a remunerada; e b) – a gratuita; e deve ter prazo determinado, extinguindo-se ao seu termo final. Deve ser considerada, pelo titular do bem, a pessoa a quem se dá o uso, o lapso de tempo deste uso, a característica física do bem, a melhor forma de retomada do bem (conforme os preceitos de



Direito Administrativo) e a retribuição para tal uso, no momento da definição do melhor instrumento jurídico utilizável, sem perder-se de vista a **defesa do patrimônio público**.

**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. É o conceito que se extrai do art. 7º do Dec.-Lei Federal 271, de 28.02.67, que criou o instituto. A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato intervivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só 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. Desse modo, o Poder Público garante-se quanto à fiel execução do contrato, assegurando o uso a que o terreno é destinado e evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar valorização vegetativa, em detrimento da coletividade.

A concessão de direito real de uso pode ser outorgada por escritura pública ou termo administrativo, cujo instrumento ficará sujeito a inscrição no livro próprio do registro imobiliário competente. 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.

A concessão, assim concebida, substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação. A concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legal e de concorrência prévia, admitindo-se a dispensa desta quando o beneficiário for outro órgão ou entidade da Administração Pública ( Lei 8.666/93, art. 17, § 2º).

**DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO** – Doação é o ato de liberalidade pelo qual uma pessoa transfere bens ou vantagens do seu patrimônio para o de outrem, que os aceita, ressalvando-se que, quando se tratar de bens móveis da Administração Pública Municipal, conforme disposição da Lei Orgânica e previsão na LDO, as alienações dependerão de avaliação prévia e de licitação, sendo esta dispensada quando se tratar de doação, permitida, exclusivamente, para fins e uso de interesse social, **após avaliação de oportunidade e conveniência sócio-econômica**, em outras palavras, **adequada ao interesse público primário (em benefício da comunidade)**.

Portanto, interfere diretamente o Poder Administrador, **disciplinando e policiando** a conduta do público e dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar a normal utilização dos mesmos, **sempre diante de uma regulamentação expressa que vise o bem de todos**, motivo pelo qual a presente regulamentação das doações dos bens móveis do Município, a particulares, ficam restritas às entidades filantrópicas e de utilidade pública que apresentem um programa de ação, legalmente reconhecidas e registradas junto à Administração Municipal.

**É imprescindível que se tenha, sempre, justificada a finalidade pública para que um bem de uso especial seja posto à disposição do particular, bem como se deve demonstrar se realmente trará benefícios para uma coletividade ou causará entraves para a administração.**

Nesse diapasão, **deve ser exigida a requisição, obrigatoriamente, pelos Setores de Almoarifado e Patrimônio**, por escrito, **devidamente assinada pelo requerente e, em anexo, a documentação que comprove a finalidade pública e filantrópica da entidade solicitante**. Outrossim, conforme determinação constitucional, **deverá ser exercida a fiscalização da destinação dos bens disponíveis, entregues à guarda das entidades destinatárias**, doados pela Administração Pública, através do controle efetivo da prestação de contas, fiscalização esta, a ser realizada pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação.



A esse respeito, dispõe o Art. 70, da Constituição Federal:

**"Art. 70**

(...)

**Parágrafo Único.** *Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."*

Também a Lei de Improbidade Administrativa:

**"Art. 10.** *Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;..."*

Conforme prescrito em Lei, a improbidade lesiva ao erário municipal, levada a efeito pelo funcionário público, é **qualquer conduta ilegal que ofenda a integridade do tesouro público local.**

No mesmo sentido, esta UCCI ressalta a inconstitucionalidade, já mencionada pelos Tribunais Pátrios, de que sejam estabelecidas doações de áreas públicas para construção de quaisquer tipos de templos religiosos, pois, tal disposição, possibilitaria que o domínio de inúmeros imóveis integrantes do patrimônio do Município seja transferido graciosamente para «igrejas de qualquer culto religioso, bem como suas convenções, federações, confederações e mitras arquidiocesanas» e para «entidades de cunho filantrópico», que não admitem tais benesses. São tidos como vulnerados os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação, do interesse público e da economicidade, apresentando incompatibilidade vertical, contrariamente às disposições da Constituição Federal, art. 19 e Lei Orgânica Municipal:

**"Art. 15.** *A alienação de bens municipais, subordinados à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá o seguinte:*

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação, devendo obrigatoriamente constar do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento, bem como cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade..."*

## **CONCLUSÃO REFERENTE UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS**

Após estas rápidas análises, impõem-se as seguintes conclusões:

1. a utilização do bem público tem instrumentos específicos. A autorização, a permissão, a cessão, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso são os instrumentos possíveis para a disponibilização temporária a outrem que não o titular do bem;
2. para definir o instrumento a ser utilizado, há que se considerar a pessoa a quem se dá o uso, o lapso de tempo deste uso, a característica física do bem, a melhor forma de retomada do bem (conforme os preceitos de direito administrativo) e a retribuição para tal uso, podendo ser ato ou contrato administrativo, dependendo de sua configuração;



3. os instrumentos de Direito Civil possíveis ofendem o interesse público, não convindo à Administração Pública utilizá-los em face da necessária defesa de seu patrimônio;
4. a concessão de direito real de uso, em verdade, surgiu no Decreto-Lei nº 271 (art. 7º), apesar de a denominação do instituto estar posta como concessão de uso, este instrumento tem três espécies: a) para fins industriais; b) para fins comerciais; c) para fins de moradia; **assim, a concessão de direito real de uso para fins de moradia é espécie do gênero concessão do direito real de uso;**
5. cada espécie de concessão de direito real de uso guarda especificidades ligadas às suas finalidades, sendo que cada uma delas, respeitando a diretriz geral posta pela legislação federal, deverá receber orientação legislativa de seu ente-proprietário, o que garantirá a orientação conforme a política local, e favorecerá o cumprimento do fim pretendido;
6. sempre que o Município, suas entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais pretenderem entregar um bem de sua titularidade deverão utilizar-se do instrumento adequado, **dentro dos requisitos e condições** específicos, destinados a cada forma de utilização, inclusive em substituição à doação com encargo;
7. a legislação local respeita, de forma mais adequada, os princípios constitucionais do art. 37, caput;

### ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

É importante ressaltar que a **transferência da propriedade** é definitiva, quando feita pela Administração a particulares. Porém, quando ferido o direito de propriedade da Administração, esta poderá utilizar-se dos meios administrativos e judiciais comuns para defesa dos mesmos, pois a defesa do patrimônio público é auto-executável.

No mesmo sentido a disposição dos bens públicos devem seguir determinados institutos, os quais devem ser atendidos com rigoroso discernimento, quais sejam:

#### AUTORIZAÇÃO DE USO:

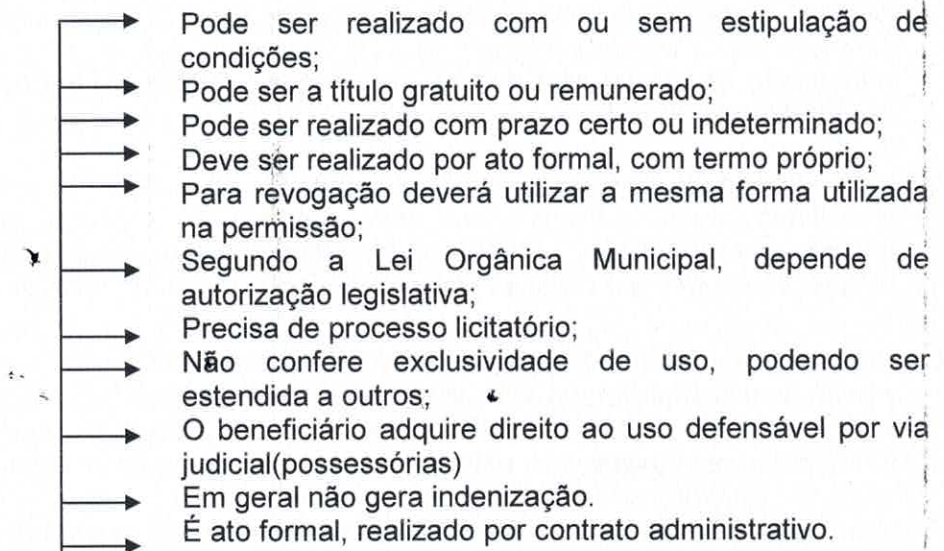
- É ato UNILATERAL da Administração;
- É DISCRICIONÁRIO, dentro de parâmetros de oportunidade e conveniência;
- É ato PRECÁRIO, pode ser revogável sumariamente a qualquer tempo
  - é indicado para ocupação de terrenos baldios, bens móveis e implementos;
  - não gera privilégio contra a Administração, ainda que ocupado por muito tempo;
  - segundo a Lei Orgânica Municipal, depende de autorização legislativa;
  - NÃO precisa de licitação.
- Visa interesse particular, devendo ser observado que não pode causar embaraço à Administração;
- É informal, ou seja, pode ser realizado através de termo administrativo e procedimento interno da Administração.

#### PERMISSÃO DE USO:

- É ato UNILATERAL, ou seja, pode ser modificado unilateralmente pela Administração;
- É DISCRICIONÁRIO, dentro de parâmetros de oportunidade e conveniência;



- É ato PRECÁRIO, pode ser revogável de acordo com os termos estabelecidos no próprio termo;
- ATO NEGOCIAL, existe um acordo de vontades entre duas partes



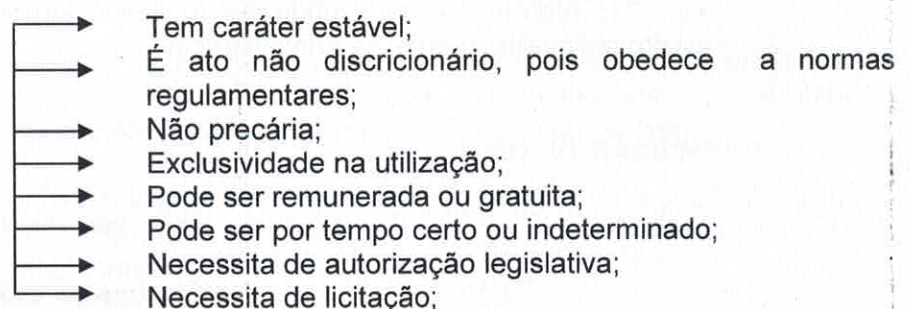
- Serve para qualquer bem público (para bancas de jornais, trailers, instalações sanitárias de utilização pública);
- Deve ser de interesse da comunidade, que obterá certas vantagens sobre este uso (utilidade pública);
- **Se não houver utilidade pública como contrapartida, não se concede, nem se permite, usa-se a autorização;**
- Necessita de imposição de requisitos e condições para formalizar-se.

#### CESSÃO DE USO:

- Transferência gratuita da posse entre órgão públicos;
- Deve ser realizada por termo;
- Pode ser estabelecido por tempo certo ou indeterminado;
- Somente pode ser efetivado se o bem não estiver sendo utilizado pela Administração cedente;
- Apesar de cedido, permanece sob domínio da Administração;
- Pode ser solicitado a qualquer momento;
- Não se utiliza para particulares ou entes não administrativos;
- Utiliza-se o termo e anotação cadastral dentro da própria entidade;
- Precisa de autorização legislativa se for cedido a outra entidade.

#### CONCESSÃO DE USO:

- É instrumentalizado através de contrato administrativo





- Gera direitos individuais de uso especial;
- É de uso privado e intransferível;
- Deve haver o interesse público;
- Admite rescisão antecipada mediante composição dos prejuízos;
- Não se usa Locação, mas concessão remunerada de uso;
- Não se usa Comodato, mas concessão gratuita de uso.

## CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO:

- Trata-se de ato contratual

- Uso remunerado ou gratuito de terreno;
- Para uso específico em urbanização, industrialização, edificação ou cultura;
- Deve haver interesse social;
- Admite transmissão para terceiros;
- Reverte-se para a Administração, se não for dado o uso prometido;
- Reverte-se para a Administração se a finalidade for desviada;
- Não admite especulação imobiliária;
- Faz-se por termo administrativo ou escritura;
- Deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis;
- Deve ser preferido, em lugar da venda ou doação;
- Depende de autorização legislativa;
- Deve haver licitação, na modalidade de concorrência;
- Dispensa a licitação entre órgãos públicos.

## ROTEIRO PARA ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES DE UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

### 1. Protocolo;

Deverão ser exigidos, conforme o caso, os seguintes documentos:

#### PESSOA FÍSICA:

- Cópia do documento de identidade e CPF;
- Cópia do Título eleitoral e comprovante de votação da última eleição (pessoa física);
- Certidão negativa da distribuição Cível e Crime do Fórum e Justiça Federal;
- Certidão do registro de Imóveis de inexistência de bens imóveis;
- Preencher ficha de solicitação com a devida documentação;
- Remeter ao Cadastro.

#### PESSOA JURÍDICA:

- Cópia do registro comercial para empresa individual; (quando for o caso)
- Cópia do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais e no caso de S.A. documentos de eleição de seus administradores;
- Cópia do CNPJ;
- Certidão negativa da distribuição Cível e Crime do Fórum e Justiça Federal;
- Certidão negativa de débitos de Tributos Municipais, Estaduais e Federais;



- Certidão de regularidade relativa a Seguridade Social e FGTS;
- Certidão do registro de Imóveis de inexistência de bens imóveis;
- Preencher ficha de solicitação com a devida documentação;
- Remeter ao Cadastro.

## 2. Planejamento;

- Verificar se o mesmo não está contrariando a política de desenvolvimento e de expansão urbana;
- Informar, se não existe óbice para a utilização, de acordo com os institutos mencionados acima, a fim de que não sejam atendidas solicitações quanto a bens públicos imóveis **"afetados"** pela Administração (ruas, praças, prédios, etc...);
- No caso de solicitação de uso de bem imóvel da Administração, fora dos locais destinados à moradia, previamente estabelecidos pelo Executivo, deverá, de imediato, ser enviado a Administração para indeferimento;
- No caso de indisponibilidade do bem público, retornará o processo ao Protocolo para ser enviado à Administração, a fim de indeferimento e notificação ao interessado.
- Proceder à demarcação e medição de terrenos do município, com a emissão regular de relatórios ao Setor de Cadastro;

## 3. Cadastro;

- Localizar, criando a existência do bem para efeitos tributários;
- Verificar o setor, o lote e a quadra, em nome de quem está, no Setor de Cadastro;
- Remeter ao Patrimônio, com a devida declaração de existência do imóvel, e características supra, bem como, em nome de quem consta o cadastro;

## 4. Patrimônio;

- Verificar se o imóvel está devidamente tombado e registrado no Cartório de Registro de Imóveis em nome da Administração;
- Remeter ao Departamento de Habitação.

## 5. Habitação;

- Cadastramento seqüencial, em fila única, das pessoas interessadas e aptas a receber uso de bens públicos **nas áreas próprias**;
- Controle, atualização, fiscalização e cadastro de ocupações dos imóveis da administração;
- Enviar relatórios regulares de utilização ao Setor de Patrimônio e, obrigatoriamente, sempre que houver desocupação do imóvel cedido;
- Compete ao Departamento de Habitação:
  - Estimular e encaminhar sugestões de soluções nas gestões relativas a habitação;
  - Coordenar os projetos e recursos para a realização de obras habitacionais para a população de baixa renda, em conjunto com a Secretaria de Administração;
  - Cadastrar e fiscalizar áreas municipais quanto à ocupação, notificando aos possíveis invasores, quando se tratar de:
  - Áreas verdes e áreas institucionais;
- Enviar à assistência social.

## 6. Assistência Social;



- Realizar o cadastramento sócio-econômico dos candidatos a utilização dos bens públicos;
- Atendendo alternativas de melhorias habitacionais e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social do Município, tendo como objetivo valorizar e resgatar o compromisso ético-social, oportunizando as famílias desprovidas de seus direitos, elevar a melhoria da qualidade de vida no aspecto habitacional e seguir os seguintes critérios para avaliação sócio-econômica, pela ordem:
  - Famílias de Baixa-Renda até dois salários-mínimos;
  - Famílias numerosas e/ou com idosos;
  - Famílias com agravante social (PPDs –pessoas portadoras de deficiência, câncer, tuberculose, soropositivos – HIV, vítimas de maus-tratos, etc.)
  - Famílias que residam em área insalubres ou áreas de risco;
- As avaliações Sócio-econômicas devem ser realizadas em Visita Domiciliar por Assistente Social acompanhada de funcionário do Depto. de Habitação para posterior parecer social, devidamente **fundamentado**.
- Os critérios de avaliação sócio-econômicos ficam sujeitos a alterações conforme a realidade do Município se apresentar, **sempre com fundamentação por escrito**.
- O Cadastro (fila única) das famílias deverá ser realizado primeiramente pela habitação.
- Enviar à Procuradoria.

#### 7. Procuradoria;

- Para análise quanto à legalidade da documentação;
- Para manifestação quanto ao instituto adequado a ser utilizado;
- Emissão de parecer sobre a possibilidade legal de atender a solicitação;
- Remeter à Secretaria de Administração.

#### 8. Administração;

- Elaboração do projeto de lei, de acordo com os institutos adequados aos fins da Administração, dentro dos critérios de oportunidade, conveniência e **interesse público**;
- Encaminhamento à Câmara de Vereadores do projeto supra;
- Após aprovação do Legislativo, encaminhar cópia da Lei ao Setor de Cadastro e ao Patrimônio;
- Providenciar a confecção do instrumento adequado para a execução do ato junto ao beneficiário.
- Notificar o contribuinte do indeferimento ou para assinar o contrato.

#### OBSERVAÇÃO:

Toda a movimentação processual deve ser efetuada através do Setor de Protocolo da Prefeitura Municipal.

Sant'Ana do Livramento/RS, 10 de janeiro de 2005.

**Marcos Luciano Peixoto**  
Chefe da UCCI