



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 028/2018

Projeto de Lei nº 091/2018. Cessão de uso de terreno público por particular. Instituto jurídico inadequado. Ilegalidade. Necessidade de adequação.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pelo Vereador Aquiles Pires, datado de 06/07/2018, acerca do Projeto de Lei nº 091/2018, que “Autoriza a cessão de uso de terreno público que específica para a empresa J. José Posada & Cia. Ltda. – RECOFRAN”. Recebida a solicitação de parecer em 11/07/2018. Autuado até fls. 21.

O PL em voga autoriza o Poder Executivo Municipal a ceder gratuitamente e sem encargos à empresa J. José Posada & Cia. Ltda. – RECOFRAN, os terrenos tombados sob os nºs 36229, 36232 e 36233 do Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca, a fim de que seja instalada “indústria com fabricação de derivados de origem animal e frigoríficos sem abate e entreposto de produtos alimentícios”, consoante referido no art. 3º.

Inicialmente, junto à Lei Orgânica, já se vislumbra a competência do Prefeito Municipal para o tema:

Art. 14. A administração dos bens municipais é de competência do Prefeito, exceto os que são utilizados nos serviços da Câmara Municipal.

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.

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

XXI - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos; [grifo nosso]

Em fls. 06 foi solicitada diligência a fim de que (a) fossem apresentadas as matrículas referentes às áreas cedidas, (b) contrato social da empresa que se instalará no local e (c) a informação de que se a área cedida encontra-se desafetada, que restou parcialmente atendida com o envio das matrículas das áreas correspondentes, fls. 15/17. Obviamente, o que se busca é um mínimo de transparência e fidedignidade, onde documentos e informações mínimas devem fazer parte da composição do projeto de lei, explica-se: 1) o contrato social legitima a empresa e demonstra sua



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

regularidade de constituição; 2) já a desafetação¹ tem por fim demonstrar que o bem não está atrelado a nenhuma finalidade específica.

Num primeiro plano há que se esclarecer o entendimento esboçado por Matheus Carvalho² acerca da Cessão de Uso: “normalmente feito entre órgãos ou entidades públicas, tem a finalidade de permitir a utilização de determinado bem público por outro ente estatal, para utilização no interesse da coletividade. Normalmente é firmado por meio de convênio ou termo de cooperação.”.

Na mesma linha Hely Lopes Meirelles³: “Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão a 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.”

Dessa forma, se denota inadequação no instituto jurídico utilizado, pois não se mostra pertinente à finalidade desejada. Veja-se, não se está a dizer que o objetivo pretendido pelo proponente não pode ser realizado, mas sim que o faça por meio da ferramenta adequada.

A título exemplificativo utiliza-se o Decreto Federal nº 9.760/1.946, que “Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências”, quando refere a cessão de uso para órgãos da administração indireta:

Art. 79 [...]

§ 3º Havendo necessidade de destinar imóvel ao uso de entidade da Administração Pública Federal indireta, a aplicação se fará sob o regime da cessão de uso.

Diante do contexto que se apresenta e de previsão expressa junto à Lei Orgânica (art. 18) vislumbra-se mais adequado o uso da autorização, já que a cessão de uso se dá entre pessoas de direito público.

¹ “O tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado o bem público. Se um bem está sendo utilizado para determinado fim público, seja diretamente do Estado, seja pelo uso dos indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público. Por exemplo: uma praça, como bem de uso comum do povo, se estiver tendo sua natural utilização, será considerada um bem afetado ao fim público. O mesmo se dá com um ambulatório público: se no prédio estiver sendo atendida a população com o serviço de assistência médica e ambulatorial, estará ele também afetado a um fim público.

Ao contrário, o bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer fim público. Por exemplo: uma área pertencente ao Município na qual não haja qualquer serviço administrativo é um bem desafetado de fim público. Uma viatura policial alocada ao depósito público como inservível igualmente se caracteriza como bem desafetado, já que não utilizado para a atividade administrativa normal.

Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação.” (Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 31ª. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.)

² Manual de Direito Administrativo. Editora JusPodivm. 2014. p. 2018.

³ Direito Administrativo Brasileiro. Editora Malheiros. 23ª. Ed. 1998. p. 420.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Vejamos a lição de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

“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, porque a exteriorização da vontade é apenas da Administração Pública, embora o particular seja o interessado no uso. É também discricionário, porque depende da valoração do Poder Público sobre a conveniência e a oportunidade em conceder o consentimento. 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.

A autorização de uso só remotamente atende ao interesse público, até porque esse objetivo é inarredável para a Administração. Na verdade, porém, o benefício maior do uso do bem público pertence ao administrado que obteve a utilização privativa. Portanto, é de se considerar que na autorização de uso é prevalente o interesse privado do autorizatário.

Como regra, a autorização não deve ser conferida com prazo certo. O comum é que o seja até que a Administração decida revogá-la. Entretanto, consideram os autores que, fixado prazo para o uso, a Administração terá instituído autolimitação e deverá obedecer à fixação, razão por que o desfazimento antes do prazo atribui o dever indenizatório à pessoa revogadora pelos prejuízos causados, os quais, no entanto, devem ser comprovados.

Como o ato é discricionário e precário, ficam resguardados os interesses administrativos. Sendo assim, o consentimento dado pela autorização de uso não depende de lei nem exige licitação prévia. Em outra ótica, cabe afirmar que o administrado não tem direito subjetivo à utilização do bem público, não comportando formular judicialmente pretensão no sentido de obrigar a Administração a consentir no uso; os critérios de deferimento ou não do pedido de uso são exclusivamente administrativos, calcados na conveniência e na oportunidade da Administração.” [grifo nosso]

⁴ Manual de direito administrativo. 31ª. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Em linhas gerais, a autorização de uso caracteriza-se pela predominância do interesse do particular, podendo ser conferida por prazo certo, o que se denomina autorização qualificada, podendo ser gratuita ou onerosa.

Vislumbra-se necessidade de adequação do PL, a fim de que se faça a uso do bem através de autorização, nos termos do art. 18 da Lei Orgânica Municipal. No que se refere à ausência dos documentos solicitados em sede de diligência, fls. 06, fica a critério dos ilustres vereadores dispensá-los junto ao PL ou não, pois, como já referido, os mesmos seriam aptos e fim de dar fidedignidade aos argumentos lançados.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁵, é pela ilegalidade do PL nº 091/2018, salvo, se realizadas as adequações necessárias à tramitação a fim de adequação à Lei Orgânica Municipal.

Sant'Ana do Livramento, 13 de Julho de 2018.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁵ STF. MS 24073.