



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

Parecer nº 041/2019

Projeto de Lei nº 124/2019. Cessão de uso de terreno público por particular. Legalidade. Inteligência dos arts. 14, 18, e 102, XXI, da Lei Orgânica. Necessidade de complementação documental, adequação de redação e esclarecimento sobre a titularidade da área. Formalidades necessárias indispensáveis.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pelo Vereador Ulberto Navarro, datado de 26/11/2019, acerca do Projeto de Lei nº 124/2019, que “Autoriza o uso de terreno público que específica para o Clube de Tiro e Caça Kratos”. Recebida a solicitação de parecer em 29/11/2019. Autuado até fls. 10.

O PL em voga autoriza o Poder Executivo Municipal a ceder gratuitamente com encargos ao Clube de Tiro e Caça Kratos, os terrenos tombados sob os nºs 39107 e 39175, fls. 06/09, do Cartório de Registro de Imóveis desta Comarca, a fim de que seja instalado clube de tiro com as respectivas instalações para a realização da prática de tiro e esportes congêneres.

Inicialmente, junto à Lei Orgânica, já se vislumbra a competência do Prefeito Municipal para o tema, bem como, em âmbito municipal, a necessidade de autorização legislativa para tanto:

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]

Todavia, já num primeiro momento constata-se inconformidades: (a) ausência de documentação referente ao Clube de Tiro e Caça Kratos, CNPJ 23.957.260/0001-55, inclusive de ordem fiscal, (b) matrícula nº 39107 – fls. 06/08, ausência de comprovação de propriedade do Município, e (c) informação de que a(a) área(a) cedida(s) encontra(m)-se desafetada(s). O que se

X



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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) documentação do Clube de Tiro e Caça Kratos, a fim de demonstrar sua regularidade de constituição. No que se refere à regularidade fiscal, se faz necessária, pois não se vislumbra legal particular receber benesse do Poder Público estando em débito com este; 2) já a desafetação¹ tem por fim demonstrar que o bem não está atrelado a nenhuma finalidade específica. Todavia, no que se refere à matrícula nº 39107 há a necessidade de demonstrar que a municipalidade é proprietária de tal área.

Vejamos a lição de José dos Santos Carvalho Filho²:

“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

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. 31ª. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

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]

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.

No âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, a autorização de uso de bem público por particular se dá mediante autorização legislativa, por imposição da Lei Orgânica, portanto, por uma questão de simetria e paralelismo de formas, a autorização só pode ser revogada pelo mesmo instrumento (lei), razão pelo qual se sugere que a palavra “rescisão” junto ao art. 6º, seja substituída por “revogação”, já que aquela terminologia é típica de contratos, enquanto esta última se mostra mais adequada a instrumento normativos.

Ainda, que analisem os nobres edis as hipóteses previstas nas alienas do art. 6º, que elenca situações que o autorizado não tem direito a qualquer indenização por obras realizadas, onde o PL é omissor quando não trata do tema quando do termo/decurso do prazo da autorização.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo³, é pela legalidade do PL nº 124/2019, condicionada à apresentação documentação referente à (a) constituição Clube de Tiro e Caça Kratos, CNPJ 23.957.260/0001-55, inclusive de ordem fiscal, (b) comprovação de propriedade do Município da área constante junto à matrícula nº 39107 – fls. 06/08, (c) informação de que a(a) área(a) cedida(s) encontra(m)-se desafetada(s). Denota-se ainda possível equívoco na redação da alínea “b” do art. 5º, quando refere a restrição contida no art. 73, alínea “b”, da Lei nº 9.504/1997, quando, ao que tudo indica, seria art. 73, VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504/1997, o que deverá ser esclarecido pelo proponente, e objeto de retificação, se necessário for.

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.

³ STF. MS 24073.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 2 de dezembro de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico