

P A R E C E R

Nº 0426/2021¹

- PL – Poder Legislativo. Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que altera disposições sobre a permissão de uso de imóveis da municipalidade. Ilegalidade.

CONSULTA:

Consulta uma Câmara sobre o Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que altera a Lei Municipal nº 4.577/19, que dispõe sobre a permissão de uso de imóveis de propriedade do Município a entidades da sociedade civil sem fins lucrativos.

RESPOSTA:

O § 1º, do art. 2º, da Lei nº 4.577/19 diz que a permissão de uso de imóveis a entidades da sociedade civil sem fins lucrativos deve se dar pelo prazo máximo de 30 (trinta) anos. O Projeto de Lei submetido à consulta altera o dispositivo para dizer que o prazo será de 30 (trinta) anos, prorrogável por igual período.

A permissão de uso é também ato unilateral, discricionário e **precário**, mas negocial, de modo a assegurar ao outorgado o uso individual e especial do bem público, nos termos fixados pela Administração, gerando direitos subjetivos, podendo, em regra, ser revogado a qualquer tempo pela Administração. Pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, mas sempre revogável e modificável pelo permissionário.

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Assim se pronuncia, a respeito, Hely Lopes Meirelles:

“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, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários nas praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos... **A permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral precário e trivial de administração, é normalmente deferida independentemente de lei autorizativa e de licitação...**”. (In Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p.436)

A respeito, colhe-se as seguintes decisões:

”DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO. ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL E PRECÁRIO. CONTRATO DE LOCAÇÃO. RENOVAÇÃO SUJEITA À EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DIREITO À RENOVAÇÃO COMPULSÓRIA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. Versa a lide em apreço acerca de permissão de uso de bem público. A matéria requer uma digressão de cunho doutrinário por parte dessa Relatoria. A permissão de uso de bem público, consoante conceito tradicionalmente acatado pela doutrina, consiste em ato administrativo unilateral e precário, pelo qual a Administração consente que um particular utilize privativamente um bem público. Pode incidir sobre qualquer tipo de bem. **De regra, o prazo de uso é curto;** poucas e simples são suas normas disciplinadoras: **independe de autorização legislativa** e licitação e pode ser revogada a qualquer tempo. 2. A precariedade característica da permissão de uso de bem público, por sua vez, significa que o

Poder Público dispõe de poderes discricionários para alterar seus contornos ou mesmo encerrá-la a seu talante e a qualquer momento, sem obrigação de indenizar o permissionário dos investimentos que o mesmo tenha feito para viabilizar o uso do bem, condicionado, unicamente, à existência de interesse público que justifique a extinção da outorga antes conferida. Nesse sentido o STJ também estabeleceu que o ato administrativo de **permissão de uso de imóvel municipal por particular possui natureza precária e discricionária**, podendo ser cancelada a qualquer momento: 'Processual Civil. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Ato Administrativo. Permissão de uso de imóvel municipal por particular. Natureza precária e discricionária. Possibilidade de cancelamento. Previsão contratual. Ausência de direito líquido e certo. 1. A autorização de uso de imóvel municipal por particular é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária, precária, através do qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Trata-se, portanto, de ato revogável, sumariamente, a qualquer tempo, e sem ônus para o Poder Público. 2. Como a Administração Pública Municipal não mais consente a permanência da impetrante no local, a autorização perdeu sua eficácia. Logo, não há direito líquido e certo a ser tutelado na hipótese dos autos. 3. Comprovação nos autos da existência de previsão contratual no tocante ao cancelamento da permissão debatida. 4. Recurso não provido.' 3. In casu, verifica-se do contexto probatório que, em abril de 1989, a empresa agravada obteve permissão de uso de espaço público localizado no interior da Faculdade de Formação de Professores de Garanhuns, vinculada à Universidade de Pernambuco, formalizada mediante contrato de locação (fls. 33/34), com prazo de validade indeterminado. Infere-se do bojo dos autos, ademais, que a ora agravante, após o transcurso de 20 (vinte) anos de exclusividade de uso do bem em apreço pelo ora requerido, por não vislumbrar a conveniência e o interesse públicos na sua renovação, tendo em vista a existência de outros

interessados em fazer uso do espaço público em tela e objetivando a seleção da proposta que melhor satisfaça o interesse público, instaurou certame licitatório na modalidade concorrência (fls. 18/32), procedendo, assim, em conformidade com as normas e princípios de Direito Administrativo que regem o instituto da permissão.⁴ É de se frisar que **não é razoável a outorga da permissão por prazo ad infinitum, sob pena de se dar ensejo a um monopólio** do serviço público cuja execução foi transferida, sendo, pois, dado à Administração Pública extingui-la, desde que existente interesse público que motive tal extinção, ou que não mais exista o interesse público que motivou sua formalização. Note-se, ademais, que nada obsta que o requerido concorra, em situação de igualdade para com os demais proponentes, à formalização do novo contrato de permissão de uso que advirá da licitação em tela.

5. Embora se reconheça ao permissionário o direito à amortização dos investimentos que promoveu e que efetivamente comprove, não há que se falar, ao menos a uma análise prefacial, em direito líquido e certo à renovação da outorga em apreço, nem tampouco em pretender obstar a instauração de procedimento de licitação, dada a supremacia do Poder Público e as naturais prerrogativas da Administração Pública, havidas como indispensáveis à garantia da satisfação do interesse público e que autorizam a instabilização da relação travada com o particular.

6. De relevo que se transcreva excerto do parecer da Douta Procuradoria de Justiça: "(...) Com efeito, se a Concorrência nº 002/2009, publicada no DO/PE em 05 de julho de 2009, ficou suspensa por ordem judicial, para, eventualmente, acautelar um antigo inquilino contra uma iminente desocupação, esta ordem judicial não pode - nem deve - ter uma amplitude temporal que impeça o próprio exercício de poderes e deveres por parte da Administração Pública.(...)".

7. À unanimidade de votos, dê-se provimento ao presente recurso". (TJ PE - AI: 18721320098170640 PE 0009319-32.2009.8.17.0000, Relator: Luiz Carlos Figueirêdo, Data de Julgamento: 30/08/2011, 7^a Câmara Cível, Data de Publicação: 168/2011 - grifos nossos)

“APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO C/C PERDAS E DANOS E LUCROS CESSANTES - CONTRATO DE PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO (UNIDADE COMERCIAL EM TERMINAL RODOVIÁRIO) - SUPOSTA RESTRIÇÃO DO LOCAL FÍSICO E ALTERAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL QUE PREVIA A UTILIZAÇÃO DE MÁQUINA DE CHURROS - INDENIZAÇÃO INDEVIDA - AUSÊNCIA DE PROVAS DA LIMITAÇÃO DA ÁREA OBJETO DA AVENÇA - POSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO DOS TERMOS DO PACTO ANTE A PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO 1. ´Incumbe ao autor o ônus da prova dos fatos constitutivos do seu direito que alega possuir e dos quais depende a existência do direito subjetivo que pretende resguardar por meio da tutela jurisdicional, conforme disposto no art. 333, inc. I, do Digesto Processual Civil. Não se desincumbindo do onus probandi, a improcedência do pedido é medida que se impõe` (AC n. , rel. Des. Mazoni Ferreira, j. 28.8.09). 2. ´Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração facilita ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público` (Direito Administrativo Brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 533/534)”. (TJ-SC - AC: 45366 SC 2007.004536-6, Relator: Rodrigo Collaço, Data de Julgamento: 04/08/2011, Quarta Câmara de Direito Público - grifos nossos)

No caso presente, já a Lei nº 4.577/17 dispõe sobre a permissão de uso de maneira contrária ao entendimento da doutrina e da jurisprudência, já que a permissão de uso constitui ato precário destinado

a utilização por prazo curto. Essa Lei deveria, com melhor propriedade, ser revogada ou, ao menos, alterada quanto ao prazo. A proposta de alteração agrava a questão e não pode ser aceita em face da ingerência do Legislativo nas atividades do Executivo, ferindo o disposto no art. 2º da Constituição Federal.

De outro lado, os atos de administração dos serviços públicos cabem, privativamente ao Prefeito, titular do poder de gestão e, consequentemente, da direção superior da Administração, à vista do que dispõe o inciso II do art. 84 da Carta Magna, aplicável ao Município, em virtude do princípio hermenêutico da simetria de formas.

A respeito, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. Celso de Mello)

Em outro julgado:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do

Sul para declarar a constitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 — v. Informativo 338. (...). Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembleia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta". (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármem Lúcia, 17.3.2011)

Em suma, o Projeto de Lei apresentado não merece progredir.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2021.