

## **P A R E C E R**

Nº 1237/2023<sup>1</sup>

- PP – Patrimônio Municipal. Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a conceder a particular permissão de uso de bem público. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga-se sobre a constitucionalidade e legalidade de projeto de lei que altera lei municipal vigente para autorizar o Poder Executivo a outorgar permissão de uso de bem público a particular.

A consulta vem instruída com a lei municipal que se pretende alterar e com o projeto de lei em análise.

### **RESPOSTA:**

Trata-se de projeto de lei que altera lei municipal em vigor para autorizar o Poder Executivo a outorgar permissão de uso de bem público a entidade privada pelo período de 30 anos.

A permissão de uso de bem público é ato administrativo discricionário, unilateral e precário. Isso significa que a permissão de uso pode, por decisão ser discricionária e, em princípio, sem indenização ao particular, ser revogado por decisão do poder público. A permissão, portanto, deve ser utilizada quando se pretende outorgar o uso de bens públicos a particular sem prazo determinado ou por curto período de tempo e quando não há necessidade de estabilidade.

Nesse sentido, destacamos as seguintes decisões judiciais:

"DESOCUPAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO - FARMÁCIA

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

INSTALADA EM TERMINAL RODOVIÁRIO - PERMISSÃO DE USO - ATO NEGOCIAL UNILATERAL, DISCRICIONÁRIO E PRECÁRIO - PRORROGAÇÃO INDEFERIDA POR RAZÕES DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE INVOCADAS PELO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO RESPONSÁVEL - ATENDIMENTO DE INTERESSE PÚBLICO - RECURSO E REEXAME DESPROVIDOS. **"A permissão de uso de espaço público, concedida ao particular, o é a título precário, podendo ser revogada a qualquer tempo pela Administração,** justamente por ser ato administrativo, o que em absoluto pode ser confundido com o contrato de locação. O ato em análise, assim, tem como características a unilateralidade, no sentido de suficiência da vontade da Administração e o privilégio do interesse privado por razões de oportunidade e conveniência, ou seja, a lei faculta àquela reaver, a qualquer tempo, o bem público que permitiu ou autorizou o uso para o particular, sem que sejam necessárias quaisquer justificativas". (Apelação cível 00.004566-7. Relator: Des. Francisco Oliveira Filho. Data da Decisão: 30/08/2001)

"APELAÇÃO CÍVEL - ESTABELECIMENTO COMERCIAL EM TERMINAL RODOVIÁRIO - PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - PRECARIIDADE - DESPROVIMENTO DO RECURSO **"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. Como ato negocial (TJSP, RJTJSP 124/202), 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, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. 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". (MEIRELLES,**

Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001 p. 486) (Apelação Cível 2000.022066-3. Relator: Des. Luiz César Medeiros. Data da Decisão: 20/09/2001)

Quando o que se pretende é outorgar o bem com estabilidade por longo período de tempo, estabelecendo condições para administração pública e o particular, o instituto adequado não é a permissão de uso de bem público, mas sim a concessão de uso de bem público que é contrato administrativo pelo qual o poder público outorga a particular o uso de bem público por prazo determinado.

O projeto de lei em análise, portanto, embora use o termo permissão de uso de bem público, na verdade, pretende estabelecer uma concessão de uso de bem público que é contrato administrativo que deve ser precedido de licitação na forma da lei. Sobre o uso de permissão de uso de bem público quando o adequado é a utilização de concessão de uso de bem público, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece o seguinte:

"existem verdadeiras concessões de uso que são disfarçadas sob a denominação de permissão de uso, tendo a natureza contratual; isto ocorre especialmente quando ela é concedida com prazo estabelecido, gerando para o particular direito a indenização em caso de revogação da permissão antes do prazo estabelecido. **Neste caso, a permissão de uso está sujeita a licitação**". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Permissão de Serviço Público e Permissão de Uso. Quando cabe a Licitação. In "Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos". 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 40-41)

O projeto de lei, portanto, ao autorizar permissão de uso de bem público com estabilidade - nos moldes de uma verdadeira concessão de uso de bem público - a empresa privada específica sem prévio procedimento licitatório, viola o princípio da obrigatoriedade de licitação.

É preciso ainda destacar que a permissão de uso de bem público e a concessão de uso de bem público são formas de outorga de uso de

bem público a particular e não de alienação de bem público. Enquanto a alienação de bem imóvel público deve ser precedida de autorização legislativa. A permissão e a concessão de uso de bem público são, respectivamente, ato administrativo e contrato administrativo que se inserem na competência do Poder Executivo sem a necessidade de participação do Poder Legislativo.

Com efeito, nossos tribunais vêm entendendo que são inconstitucionais disposições em Lei Orgânica Municipal ou qualquer outro ato normativo que exijam autorização legislativa para promoção, pelo Poder Executivo, de permissão ou concessão de uso de bem público, por configurar violação ao princípio da separação de poderes:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ARTIGO 84, INCISO XXV, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL -CONCESSÃO DE USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS - AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - ARTIGOS 18 E 61, XV, CEMG - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS - ARTIGO 62, INCISO XXXIV, CEMG - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO - PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A norma da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte que exige prévia autorização legislativa para a concessão de uso de bens imóveis públicos é inconstitucional, por violar os princípios da harmonia e independência dos poderes. 2. A ampliação dos atos administrativos que têm como requisito de validade e eficácia a prévia autorização legislativa, para além das hipóteses previstas constitucionalmente, representa interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo. 3. Residindo a inconstitucionalidade apenas em uma aplicação da lei, isto é, na concessão de uso de bem imóvel público, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto da norma municipal, para permitir a sua aplicação às hipóteses de concessão de direito real de uso de bem imóvel público". (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000190106625000 MG, Relator: Edilson**

Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 09/10/2019, Data de Publicação: 15/10/2019)

Note-se que a lei municipal que se pretende alterar também outorgava a particular permissão de uso de bens públicos a particular pelo período de 20 anos, de modo que também essa lei é inconstitucional por violar o princípio da separação de poderes e o princípio da obrigatoriedade de licitação, de modo que o diploma legal merece ser revogado.

Por todo o exposto, concluímos que o projeto de lei em análise não merece prosperar, uma vez que a permissão ou concessão de uso de bem público a particular não carece de autorização legislativa. Além disso, embora o projeto de lei fale em permissão de uso de bem, trata-se, na verdade, de verdadeira concessão de uso de bem público a particular sem prévio procedimento licitatório, o que viola o princípio da obrigatoriedade de licitação. Por fim, a Lei Municipal n.º 3936/2011 não deve ser alterada, mas sim revogada, dado que contém insanáveis vícios de constitucionalidade e legalidade.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva  
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de maio de 2023.