

CONSULTA/0159/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 27/2025, de iniciativa do Prefeito, que "*autoriza o compartilhamento, de forma eventual, de estacionamento entre a Instituição de Incentivo à Criança e ao Adolescente (ICA) e a Unidade Básica de Saúde (UBS), do Bairro Jardim Planalto, e estabelece condições para sua utilização* – Competência legislativa – Administração, utilização e alienação de bens públicos municipais e deflagração do processo legislativo – Atribuições típicas e privativas do Chefe do Poder Executivo – Precedentes doutrinários – Instrumentos de uso privativo de bens públicos municipais – Autorização, permissão e concessão de uso – Distinção doutrinária – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de Projeto de Lei nº 27/2025, que "*autoriza o compartilhamento, de forma eventual, de estacionamento entre a*

Instituição de Incentivo à Criança e ao Adolescente (ICA) e a Unidade Básica de Saúde (UBS), do Bairro Jardim Planalto, e estabelece condições para sua utilização", solicitando, ainda que se considere a "competência e iniciativa; a viabilidade do compartilhamento das vagas de estacionamento entre a entidade ICA e a UBS; disposições gerais sobre o ajuste celebrado; Impacto na concessão de uso a OSC de bem imóvel de propriedade do Município e a indicação de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e de possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, nenhuma dúvida por restar que está inserida na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, dentre os quais se encontra a administração, utilização e alienação de seus bens, nos termos do inc. I do art. 30 da Constituição da República c/c inc. I e X do art. 12 da Lei Orgânica do Município), asseverando que, quando for o caso, cabe ao Prefeito do Município deflagrar o processo legislativo de proposições desse gênero, haja vista que a ele cabe a administração dos bens municipais, respeitada a competência do chefe do Poder Legislativo sobre os bens utilizados pela Edilidade (ver art. 111 da LOM).

Nesse sentido lecionava Hely Lopes Meirelles:

"Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é seu inte-

resse local (art. 30, I) [...] Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade; mas mesmo no que toca a estes bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 312/319).

Ademais, convém enfatizar que se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica Municipal, é o chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

José Afonso da Silva ensina que “[...] a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

A propósito da redação do art. 4º da proposição ora em comento, parece-nos que a exteriorização da pretensão colimada dar-se-á por instrumento de “autorização de uso”.

Aliás, José dos Santos Carvalho Filho ao lecionar sobre o uso privativo de bens públicos por terceiros, ensina que:

“Uso privativo, ou *uso especial privativo*, é o direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim. A outorga pode ser transmitida a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, sabido que inexistente qualquer impeditivo quanto ao usuário do bem [...] Anote-se, todavia, que os instrumentos empregados para o uso

privativo, que estudaremos adiante, incidem exclusivamente sobre *bens públicos*, qualquer que seja a sua natureza [...] Vejamos essas formas de uso privativo.

4.1. Autorização de Uso

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.

[...]

4.2. Permissão de Uso

Permissão de uso é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado. O delineamento jurídico do ato de permissão de uso guarda visível semelhança com o de autorização de uso. São realmente muito assemelhados. A distinção entre ambos está na predominância, ou não, dos interesses em jogo. Na autorização de uso, o interesse que predomina é o privado, conquanto haja interesse público como pano de fundo. Na permissão de uso, os interesses são nivelados: a Administração tem algum interesse público na exploração do bem pelo particular, e este tem intuito lucrativo na utilização privativa do bem. Esse é que nos parece ser o ponto distintivo. Quanto ao resto, são idênticas as características. Trata-se de ato *unilateral, discricionário e precário*, pelas mesmas razões que apontamos para a autorização de uso. A questão do prazo e da revogabilidade também se aplica às permissões de uso. Sendo o ato discricionário e precário, pode a Administração revogá-lo posteriormente se para tanto houver razões de interesse público. No entanto, os Tribunais, a nosso ver com razão, têm exigido que o ato revogador tenha motivo bem definido e claro, para não mascarar possível desvio de finalidade em prejuízo do permissionário. Em relação à indenização, no caso de permissão a prazo certo, ou permissão condicionada, a aplicação é a mesma adotada para as autorizações de uso. Aliás, é oportuno registrar que a permissão condicionada de uso tem maior grau de

permanência que a permissão simples e muito se aproxima da figura do contrato, passando a confundir-se, em alguns momentos, com a concessão de uso, a ser estudada logo à frente. O ato de permissão de uso é praticado *intuitu personae*, razão por que sua transferência a terceiros só se legitima se houver consentimento expresso da entidade permitente. Nesse caso, a transferibilidade retrata a prática de novo ato de permissão de uso a permissionário diverso do que era favorecido pelo ato anterior. Quanto à exigência de licitação, deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na utilização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas. Em alguns casos especiais, porém, a licitação será inexigível, como, por exemplo, a permissão de uso de calçada em frente a um bar, restaurante ou sorveteria.[...] Exemplos comuns desses atos de consentimento: permissão de uso para feiras de artesanato em praças públicas; para vestiários públicos; para banheiros públicos; para restaurantes turísticos etc. É comum encontrar-se, entre os publicistas, a referência à permissão de uso de bem público para a instalação de bancas de jornal, feiras livres e colocação de mesas e cadeiras em frente a estabelecimentos comerciais, como bares e restaurantes.

[...]

4.3. Concessão de Uso

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente. Não é difícil observar que o núcleo conceitual da concessão de uso é idêntico ao das permissões e autorizações de uso: em todos, o particular tem direito ao uso privativo do bem público mediante consentimento formal emanado do Poder Público. Contudo, a concessão

apresenta alguns elementos diferenciais. O primeiro deles é a *forma jurídica*: a concessão de uso é formalizada por *contrato administrativo*, ao passo que a autorização e a permissão se formalizam por *atos administrativos*. Por isso, nestas fica claro o aspecto da *unilateralidade*, enquanto naquela reponta o caráter de *bilateralidade*. A *discricionariedade* é marca das concessões de uso, identificando-se nesse particular com autorizações e permissões de uso. Com efeito, a celebração do contrato de concessão de uso depende da aferição, pelos órgãos administrativos, da conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem ao particular. Significa dizer que um bem público só será objeto de uso por ato de concessão se a Administração entender que é conveniente e que, por isso, nenhum óbice existe para o uso privativo. Ao contrário do que ocorre com os atos anteriores de consentimento, a concessão de uso *não dispõe da precariedade* quase absoluta existente naquelas hipóteses. Como bem assinala MARIA SYLVIA DI PIETRO, a concessão é mais apropriada a atividades de maior vulto, em relação às quais o concessionário “*assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades*”. Tem toda a razão a ilustrada publicista. Se o concessionário ficasse à inteira mercê do concedente, sendo totalmente precária a concessão, não se sentiria decerto atraído para implementar a atividade e fazer os necessários investimentos, já que seriam significativos os riscos do empreendimento. Isso não quer dizer, porém, que a estabilidade seja absoluta. Não o é, nem pode sê-lo, porque acima de qualquer interesse privado sobrejaz o interesse público. Mas ao menos milita a presunção de que, inexistindo qualquer grave razão superveniente, o contrato se executará no tempo ajustado pelas partes. No conceito da concessão de uso, mencionamos o fato de que o consentimento independe do maior ou menor interesse da pessoa concedente. Esse

aspecto, que marca a distinção entre autorização e permissão de uso, não tem relevância no que toca à concessão de uso, visto que haverá concessões em que os interesses público e privado estarão no mesmo plano, mas outras serão ajustadas em que mais ostensivo será o interesse privado e mais remoto o interesse público. Importante no caso é a verificação da *forma contratual*, fator que por si só as distingue das modalidades anteriores. Admitem-se duas espécies de concessão de uso: (a) *a concessão remunerada de uso de bem público*; (b) *a concessão gratuita de uso de bem público*. A diferença emana das próprias expressões. Em alguns casos, o uso privativo implica o pagamento, pelo concessionário, de alguma importância ao concedente. [...] Sendo contratos administrativos, as concessões de uso de bem público recebem a incidência normativa própria do instituto, ressaltando a desigualdade das partes contratantes e a aplicação das cláusulas de privilégio decorrentes do direito público. Desse modo, deve ser realizada licitação prévia para a seleção do concessionário que apresentar as melhores condições para o uso do bem público. Será inexigível, porém, o procedimento quando a hipótese não comportar regime de normal competição entre eventuais interessados. A inexigibilidade, entretanto deve ser considerada como exceção. Em se tratando de contrato administrativo, o prazo deve ser determinado, extinguindo-se direitos e obrigações quando do advento do termo final do acordo" (cf. in *Manual de direito administrativo* – 23ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010, pp; 1272/1280) (grifos do autor e nossos).

Dito isso, como a Administração Consulente já deve ter percebido, no que se refere aos competência constitucional e iniciativa legislativa, não vislumbramos vício de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise que sejam capazes de impedir sua regular tramitação perante as comissões legislativas temáticas e o Plenário Cameral.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consu-
lente está suficiente abalizada para decidir acerca da matéria da presente consulta.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico