



CÂMARA MUNICIPAL DE HELIODORA

ESTADO DE MINAS GERAIS

CNPJ - 04.804.510/0001-72

Despacho

Após manifestação da Consultoria Jurídica da AVEMAG acerca da legalidade do Projeto de Lei n.º 26/2016, que "Autoriza a cessão do uso do imóvel de propriedade do Município de Heliodora - MG, que especifica e dá outras providências", e do seu substituto que "Autoriza Comodato por tempo determinado de imóvel de propriedade do Município de Heliodora - MG, que especifica e dá outras providências", a Assessoria Jurídica da Câmara e a Presidência acatam e ratificam o Parecer exarado.

Por tal razão, determino a devolução das proposições ao Poder Executivo.

Heliodora/MG, em 1.º de julho de 2016.


Marcelo de Almeida Euzébio
PRESIDENTE


Salomão Costa Fernandes
ASSESSOR JURÍDICO



AVE MAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.450-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-51

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA DA AVE MAG

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Heliodora

Assunto: Projeto de S/ N°, de 26 de abril de 2016 – “Autoriza a cessão do uso do imóvel de propriedade do Município de Heliodora — que especifica e dá outras providências e Projeto de Lei S/Nº, de 13 DE MAIO DE 2016 – “AUTORIZA COMODATO POR TEMPO DETERMINADO DE IMÓVEL DO MUNICÍPIO DE HELIODORA – MG, QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Data: 30/05/2016

Consulta o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Heliodora, Vereador Marcelo de Almeida Euzébio, sobre a legalidade do Projeto de Lei em epígrafe.

As proposições sob exame são de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei Orgânica Municipal, bem como art. 30, I da Constituição Federal, o qual não apresenta vícios de iniciativa.

Como foram enviadas as duas proposições para exame e o que distingue uma da outra é o instituto do uso do bem público, não vejo necessidade de individualizar a manifestação jurídica.

Conforme consta nas proposições, uma faz menção ao instituto da cessão do uso e o outro do instituto do comodato.

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DO CÍRCULO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.430-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

A análise deve ser feita com base nas disposições da Lei Orgânica Municipal em comparação com os doutrinadores administrativistas.

Os dois institutos apresentados nas proposições sob exame não condizem com os estipulados pela Lei Orgânica Municipal.

Vejamos: A Lei Orgânica Municipal nos arts. 126 e 128, § 2º, reza o seguinte:

Artigo 126 – O *uso de bens municipais* por terceiros poderá se feito *mediante concessão, permissão* ou autorização da Câmara Municipal conforme o interesse público o exigir.

Artigo 128 – A concessão administrativa dos bens municipais de uso especial e dominiais *dependerá de lei* e de licitação e far-se-á mediante contrato por prazo determinado, sob pena de nulidade do ato.

Parágrafo 2º – *A permissão*, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita *mediante licitação*, a título precário e por decreto.

A Lei Orgânica Municipal diz que o uso de bens públicos será feito mediante permissão, aplicada a licitação.

Na lição do Prof. Hely Lopes Meirelles a permissão é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARA MUNICIPAL DA MICRORREGIÃO DO CÍRCULO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 97 - Cep.: 37.430-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3333-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

Assim, “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.”

Continuando, “qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fluir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão-somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado em caráter precaríssimo.”

A Permissão de Uso de Bem Público é ato administrativo, unilateral, discricionário ou vinculado, precário ou com certa estabilidade, gratuito ou remunerado, com ou sem condições, pelo qual a Administração possibilita a utilização individual e personalizada de determinado bem público por particular, selecionado normalmente por licitação conforme determina o art. 2º da Lei nº 8.666/93, in verbis:

“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locação da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.”

Há divergências doutrinárias quanto à obrigatoriedade da realização de licitação para todos os casos de outorga de Permissão de Uso. A corrente defendida pelo Professor Hely Lopes Meirelles diz ser a licitação exigida em qualquer caso. Já a jurista Maria Sylvia Di Pietro admite que a licitação não é regra necessária, fazendo-se mister apenas nos casos de Permissão com prazo determinado, quando então

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTIFERO E PRÓSPERO.



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.450-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3535-1722
CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

o ato se revestiria de caráter contratual, por acarretar obrigação também para a Administração.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “a permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral, é normalmente deferida independentemente de lei autorizativa, mas depende de licitação (Lei nº 8.666/93, art. 2º), podendo ainda, a legislação da entidade competente impor requisitos e condições para sua formalização e revogação”.

Por outro lado, Maria Sylvia Di Pietro argumenta que “quanto à licitação, não é, em regra, necessária, a não ser que leis específicas sobre determinadas matérias o exijam, como ocorre no caso de permissão para instalação de bancas em feiras livres. É verdade que a Lei nº 8.666, no art. 2º, inclui a permissão entre os ajustes que, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação. Tem-se, no entanto, que entender a norma em seus devidos termos. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato que a Constituição Federal, no seu art. 175, parágrafo único, I, refere-se a permissão de serviço público como contrato; talvez por isso se justifique a norma do art. 2º da Lei nº 8.666. Em segundo lugar, deve-se considerar também que este dispositivo, ao mencionar os vários tipos de ajustes em que a licitação é obrigatória, acrescenta a expressão ‘quando contratados com terceiros’, o que faz supor a existência de um contrato. Além disso, a permissão de uso, embora seja ato unilateral, portanto excluído da abrangência do artigo 2º, às vezes assume a forma contratual, com características iguais ou semelhantes à concessão de uso; é o que ocorre na permissão qualificada com prazo estabelecido. Neste caso, a licitação torna-se obrigatória. A Lei nº 8.666 parece ter em vista precisamente esta situação quando, no artigo 2º, parágrafo único, define o contrato como ‘todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARA MUNICIPAL DA MICROREGIÃO DO CÍRCULO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.430-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais

E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

Portanto, no entender de Maria Sylvia Di Pietro, a licitação seria exigível no caso de Permissão contratada, ou seja, com prazo determinado. Se outorgada com o sacrifício do prazo, a Permissão poderia ser dada com dispensa de licitação, equiparando-se, sob esse aspecto, à Autorização.

Em que pese o brilho da argumentação da renomada jurista, o primeiro posicionamento parece refletir com maior precisão o pensamento do legislador que, provavelmente com o intuito de obsequiar os princípios constitucionais da igualdade e da moralidade, estabeleceu a licitação como regra geral para outorga de Permissão, sem qualquer referência à questão da fixação ou não de prazo.

A propósito, o art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que enumera expressamente os casos de dispensa de licitação, em se tratando de Permissão, diz em sua alínea "F" que somente seria admissível a citada dispensa quando a outorga se referir a bens imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social empreendidos por órgão ou entidade pública criados especialmente para esse fim. Depreende-se, portanto, a obrigatoriedade da licitação prévia nas demais situações, exceto, logicamente, se houver inviabilidade de competição, conforme prevê o art. 25 da mesma lei.

Seguramente, deve o legislador ter levado em conta o interesse sempre presente de diversos pretendentes em usufruir do mesmo bem e a possibilidade de competição entre esses candidatos para obtenção da permissão, que se aproxima de um serviço de utilidade pública, havendo, portanto interesse concorrente da Administração e da própria coletividade, de que seja prestado da melhor forma possível.

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO.



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DO CÍRCULO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.430-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

Aliás, havendo simultaneidade de concorrentes pode proceder-se à licitação, mesmo que esta não seja legalmente solicitada.

Com o advento da Lei nº 8.987, de 13.02.95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviço público, a divergência doutrinária se pacifica, vez que o art. 2º, inciso IV da lei exige a licitação para permissão de serviços públicos; mesmo a título precário.

Veja que em momento algum a Lei Orgânica Municipal faz menção a cessão de uso de bens ou de comodato para este fim.

Aliás, é bom discorrer, ainda que breve, sobre estes dois institutos.

A cessão de uso é instituto jurídico em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, devendo ser realizada por termo. Ela pode ser estabelecida por tempo certo ou indeterminado. Conforme bem cotejado por José dos Santos Carvalho Filho, há autores que limitam a cessão às entidades públicas; outros a admitem para entidades da Administração. Carvalho Filho, entretanto, entende que o uso pode ser cedido, também, em casos especiais, a pessoas privadas, desde que desempenhem atividade não-lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade.

Comodato, segundo o Código Civil, art. 579, é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Não há, pois, onerosidade nessa modalidade contratual, que pode ter prazo determinado ou indeterminado. Nota-se, assim, que as figuras são semelhantes. A diferença reside, basicamente, na fonte dos institutos: um é próprio de direito público; o outro, do direito privado.

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARA MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.450-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

A doutrina administrativista defende que o Poder Público sempre deve preferir a adoção das formas regidas pelo direito público, mas não há, por outro lado, legislação que impeça o uso dos institutos de direito privado para regrar determinada situação. O que não se pode deixar de lado é o interesse público. José dos Santos Carvalho Filho salienta que “a Administração também pode conceder o uso privativo de bem público por comodato, embora, repetimos, deva priorizar a concessão gratuita de uso de bem público, por ser instituto próprio de direito público. Se, mesmo assim, insistir no comodato, a Administração sujeitar-se-á às regras estatuídas no Código Civil sobre a matéria”. (MOREIRA, Teresa Resende. Um comparativo entre os institutos jurídicos do comodato e da cessão de uso. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 12 dez. 2014).

E eis um outro conceito de cessão de uso: “Cessão de uso - é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para 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. A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa. Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos”.

Vistos os institutos, temos que seguir a Lei Orgânica Municipal, quando se refere à permissão de uso de bem público do Município.

VINTE E CINCO ANOS DE FUNDAÇÃO. A PORTA DE ENTRADA PARA UM CAMINHO DIGNO, FRUTÍFERO E PRÓSPERO



AVEMAG

ASSOCIAÇÃO DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICROREGIÃO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS
“UNIDOS SOMOS FORTES”

Rua Ismael Irineu, 07 - Cep.: 37.430-000 - Conceição do Rio Verde - Minas Gerais
E-mail: avemag@hotmail.com / Tel.: (35) 3335-1722

CNPJ 19.094.168/0001-31

Declarada de Utilidade Pública - Lei Municipal nº 1108 de 03/09/96 - Lei Estadual nº 12.755 de 08/01/98

Para o Município de Heliodora o instituto adequado e que deve ser utilizado é a permissão de uso conforme determina a Lei Orgânica Municipal.

Recomendamos que as proposições sejam retornadas ao Chefe do Poder Executivo Municipal para ser corrigida nos moldes da Lei Orgânica Municipal, arts. 126, 128, § 2º.

Esta é a manifestação, s.m.j, que submetemos à consideração e apreciação do Consulente e da Assessoria Jurídica da Edilidade.

Cláudio Antônio de Souza
Consultor Jurídico da AVEMAG

Cláudio Henrique Maciel de Souza
Advogado da AVEMAG