

Porto Alegre, 24 de outubro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 23.061/2022.

I. O Poder Legislativo do Município de Jóia solicita análise do Projeto de Lei n 4.604, com origem no Executivo e que tem por fim buscar autorização para celebrar termo de permissão de uso de bem imóvel com Sandra de Fátima dos Santos Branco.

Segundo a exposição de motivos a futura permissionária reside no local a mais de nove anos e a situação foi analisada pela Assistência Social, que concluiu pela vulnerabilidade da beneficiária.

II. É do Município a competência para a regulamentação do uso dos seus bens, segundo a norma contida no art. 13, IV, a Constituição do Estado¹, dispendo dos institutos que seguem e que são conceituados pela doutrina.

A *concessão de uso* tem natureza contratual e é dotada da estabilidade inerente a esta espécie de ajuste, inclusive por decorrência da fixação de um prazo determinado. A licitação, como regra, é obrigatória.

A *permissão* é “ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de um bem público, para fins de interesse público”, segundo a conceituação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro². Formaliza-se por meio de um termo de permissão de uso; não depende de autorização legislativa, exceto se a lei local assim o exigir; recomenda-se a realização de licitação, exceto quando relevantes razões de interesse público recomendar o afastamento desse procedimento. É um instituto que se situa entre a *autorização de uso* e a *concessão de uso*.

Na *autorização de uso*, a utilização do bem pelo particular de forma exclusiva se dá de forma extremamente precária, ou seja, inexistente a menor estabilidade para a manutenção do autorizado na posse e uso do bem. Deve ser empregado para períodos extremamente curtos, não depende de autorização legislativa e se formaliza por meio de portaria.

Em casos excepcionais, poderá ser usada a *concessão do direito real de uso* e a

¹ Art. 13 É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: (...)

IV – dispor sobre a autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo. Atlas. 2009, p. 690 e ss.





cessão de uso.

A concessão do direito real de uso, segundo definição de Hely Lopes Meirelles³ é:

O contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. É o conceito que se extrai do art. 7º do Dec.–lei federal 271, de 28.2.67, que criou o instituto, entre nós. (Grifou-se)

A cessão de uso, segundo construção doutrinária, será empregada nas relações em que figuram como partícipes órgãos e entidades da Administração Pública.

No emprego dos institutos mencionados, estes poderão perfectibilizar-se a título gratuito ou mediante remuneração ao Poder Público.

III. A Lei Orgânica do Município consulente, sobre o uso dos bens públicos, dispôs nos termos que seguem:

Art. 20. Compete à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito Municipal:

[..]

VII - legislar sobre a concessão e permissão de uso de bens e serviços municipais;

Art. 41. Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

[...]

XXI - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos, taxas, tarifas e preços públicos;

[...]

Art. 48. Os bens públicos municipais serão administrados pelo Poder Executivo, ressalvada a competência da Câmara quanto aos que lhe incumbir.

[...]

Art. 50. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e o interesse público exigir, nos termos da lei.

Assim a iniciativa e a espécie legislativa se mostram adequadas.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo. Malheiros. 2005, p. 513.

No que respeita ao conteúdo do Projeto de Lei, este não carece de reparos, restando tão somente a análise de mérito administrativo, conceito que a lei não define, razão porque o mesmo verte da doutrina⁴:

O conceito de *mérito administrativo* é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as conseqüências ou vantagens do ato.

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária”.

Portanto, o mérito do ato administrativo é seara que só ao administrador público cabe transpassar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade, buscando sempre o bem comum, com o referendo do Legislativo.

Ante a todo o exposto, conclui-se que o projeto de mostra formal e materialmente constitucional, podendo tramitar regularmente, caso venha a receber parecer favorável das Comissões da casa.

O IGAM permanece à disposição.



VOLNEI MOREIRA DOS SANTOS

OAB/RS 26.676

Consultor do IGAM

⁴MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo. Malheiros. 2005, p. 88.

