Porto Alegre, 9 de junho de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 13.866/2023.

I. O Poder Legislativo de Jóia solicita análise do Projeto de Lei nº 4660/2023, que "Autoriza realizar Termo de Cessão de Uso, de equipamento de ordem pública para terceiros." e mensagem retificativa, de autoria do Poder Executivo.

II. Pertinente a proposição quanto à iniciativa, no mérito saliente-se que é do Município a competência para a regulamentação do uso de seus bens, segundo a norma contida no art. 13, IV, a Constituição do Estado[1]. Os institutos de direito administrativo à disposição da Administração, para o uso de forma privativa dos bens públicos por particulares, são a concessão, a permissão e a autorização administrativa de uso. Em casos mais específicos, utiliza-se a concessão do direito real e a cessão de uso.

A cessão de uso se dá quando a outorga se dá a outro ente federado ou às suas entidades da Administração Indireta. Assim, na situação consultada, o instituto mais adequado a ser utilizado é concessão de uso, dado o prazo da outorga.

A utilização dos institutos pode ser a título gratuito ou remunerado.

A Lei Orgânica do Município estabelece que a outorga de uso dos bens municipais depende de autorização legislativa:

> **Art. 5º** Ao Município compete promover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> [...]
> X - dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;
> [...]
> **Art. 20** Compete à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito Municipal:
> VI - votar leis que disponham sobre a aquisição de bens imóveis;

[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;

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

Observa-se que o interesse público é requisito que permeia a outorga de uso de bem municipal. À parte a subjetividade de que o conceito está imbuído, pode ser definido nas palavras deixadas por Hely Lopes Meirelles[2]:

> Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do *interesse público*, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado *sem interesse público* configura *desvio de finalidade*.

Com efeito, em que pesem os requisitos de ordem formal que a Administração esteja obrigada a observar na situação concreta, antecede a estes a decisão de fazê-lo. Nisso se revela o chamado mérito do ato administrativo, conceito que, igualmente, a lei não define, razão pela qual ele verte da doutrina[3]:

> 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".

Assim, o mérito do ato administrativo é seara que só ao administrador público cabe traspassar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade, buscando sempre o bem comum, notadamente no caso de outorga direta do uso de bens às entidades mencionada na proposição.

Especificamente quanto ao instituto referido na ementa do projeto de Lei "cessão de uso", não é ele adequado. Contudo, a mensagem retificativa anexa corrige a situação ao estabelecer o instituto da permissão de uso, hipótese que se coaduna com a situação regulada pela proposição.

---

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37 ed. São Paulo, Malheiros, 2011, p. 88.
[3] Ob. cit., p. 160.

Contudo, tratando-se de bem cedido pelo Estado ao Município, a outorga da permissão e sua posterior doação à referida Associação deverá dar-se mediante prévia anuência do Estado, providência que cabe ao Poder Executivo.

III. Diante do exposto, a proposição não apresenta vícios formais e a necessidade de autorização legislativa decorre do disposto na legislação local, cabendo a avaliação do interesse público da medida ao Poder Público local.

Aprovada a proposição, tratando-se de bem cedido pelo Estado ao Município, a outorga da permissão e sua posterior doação à referida Associação deverá dar-se mediante prévia anuência do Estado, providência que cabe ao Poder Executivo.

O IGAM permanece à disposição.

Margere Rosa de Oliveira

MARGERE ROSA DE OLIVEIRA
Advogada, OAB/RS Nº 25006
Consultora Jurídica do IGAM