Porto Alegre, 9 de junho de 2023.

**Orientação Técnica IGAM nº 13.862/2023.**

**I.** O Poder Legislativo de Jóia solicita análise do Projeto de Lei nº 4663/2023, que "Autoriza realizar Termo de Permissão de Uso, de equipamento de ordem pública para terceiros, 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 permissão 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.

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.

---

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

**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*