



Porto Alegre, 17 de abril de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 19.885/2020.

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise do Projeto de Lei nº 15/2020, que “Dispõe sobre medidas de compartilhamento patrimonial e de cedência de recursos humanos entre o município e entidades privadas sem fim lucrativo integrantes do sistema único de saúde no município de Carazinho, no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus”.

II. Com a pandemia de importância internacional reconhecida pela Organização Mundial da Saúde pela COVID-19 (novo coronavírus), com reconhecimento governamental na União, estados e municípios de estado de calamidade por ser uma situação de absoluta anormalidade, sem dúvida a capacidade de resposta do poder público deve ser viabilizada de forma rápida, devido à emergência instalada, visando, inclusive, a adoção de medidas que garantam a sobrevivência de pessoas, tais como a que pretende adotar o Município por meio da presente proposição.

No que pertine à legitimidade e iniciativa para regular a matéria não há nenhum vício formal, pois ao Município é dado legislar sobre o uso de seus bens¹, segundo a norma contida no art. 13, IV, da Constituição do Estado², inclusive por particulares, e sobre servidores públicos.

No que tange ao mérito da proposição, insta mencionar que os institutos de direito administrativo à disposição da Administração, para o **uso dos bens públicos por particulares** são a concessão, a permissão e a autorização administrativa de uso.

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.

¹

² 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;



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 Pietro³. 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.

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

Esses institutos poderão perfectibilizar-se a título gratuito ou mediante remuneração ao Poder Público.

Sobre o uso de bens públicos por particulares, a Lei Orgânica do Município consulente⁴ assim dispõe:

Art. 18 Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XIV - concessão de auxílios e subvenções, de serviços públicos, do direito real e de uso de bens municipais;

[...]

Art. 76 O uso de bens municipais por terceiros só poderá ser feito mediante concessão ou permissão a título precário e por tempo determinado, conforme o interesse público o exigir, sempre com prévia autorização do Poder Legislativo.

Parágrafo Único - A concessão de uso dos bens públicos, de uso especial e dominicais, dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, ressalvada a hipótese prevista em lei federal.

Assim, primeiramente sugere-se avaliar com o Poder Executivo se o

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo. Atlas. 2009, p. 690 e ss.

⁴ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-carazinho-rs>> Acesso em 16 abr. 2020.



instituto da concessão será o mais indicado na situação concreta, pois dependeria de licitação nos termos da Lei Orgânica e, notadamente, porque os bens serão destinados ao uso por particulares apenas pelo tempo necessário para enfrentamento da pandemia, podendo ser adotado o instituto da permissão em caráter precário, com afastamento da licitação diante das relevantes razões de interesse público que recomendar o seu afastamento, sob pena de prejuízo ao atendimento à saúde pública. Caso seja adotada a permissão de uso, sugere-se substituição da proposição para contemplar o instituto adequado.

Ademais, nos termos da legislação municipal citada o prazo de uso dos bens deve ser determinado, sugerindo-se que, no instrumento de outorga do uso, seja indicado o prazo de utilização deles pelos particulares, podendo inclusive ser autorizada a prorrogação de prazo se a situação o exigir.

Acerca da cedência de servidores prevista nos arts. 1º e 2º do PL, o art. 129 da Lei Complementar nº 7, de 1990⁵ não permite o afastamento do servidor para ser cedido para entidade privada, embora preste serviço público.

O caput do art. 129 da LC nº 7, de 1990 condiciona a cedência apenas ao servidor estável e “...para ter exercício em outro Órgão ou entidade dos poderes da União, dos Estados e Municípios”.

Desta forma, o PL ao permitir que haja cedência de servidor para entidade privada que presta serviço ao SUS contraria o disposto na LC nº 7, de 1990, o que resulta na inviabilidade do que se propõe no PL.

III. Em conclusão:

Há viabilidade da proposição no que tange à outorga de uso de bens públicos por particulares para o enfrentamento da pandemia pelo COVID-19, sugerindo-se, apenas, avaliar se o instituto da concessão será o mais indicado na situação concreta, pois dependeria de licitação nos termos da Lei Orgânica e, notadamente, porque os bens serão destinados ao uso por particulares apenas pelo tempo necessário para enfrentamento da pandemia, podendo ser adotado o instituto

⁵ Art. 129. O servidor estável poderá ser cedido para ter exercício em outro Órgão ou entidade dos poderes da União, dos Estados e Municípios, nas seguintes hipóteses:

- I - para exercício de função de confiança;
- II - em casos previstos em leis específicas;
- III - para cumprimento de convênio.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso I deste artigo, a cedência será sem ônus para o Município e, nos demais casos, conforme dispuser a lei ou convênio.



da permissão em caráter precário, com afastamento da licitação diante das relevantes razões de interesse público que recomendar o seu afastamento, sob pena de prejuízo ao atendimento à saúde pública.

Caso seja adotada a permissão de uso, sugere-se substituição da proposição para contemplar este o instituto.

Ainda, o instrumento a ser celebrado deverá definir seu prazo de vigência, com possibilidade de prorrogação se a situação assim o exigir.

Sobre a cedência dos servidores previstas nos arts. 1º e 2º do PL não é possível viabilizar a medida sem alterar o disposto no art. 129 da Lei Complementar nº 7, de 1990, que permite a cedência apenas para entidade que pertence à União, Estado ou outro Município, ou seja, que faça parte da Administração Pública, o que não permite que a haja a cedência do servidor para entidade privada, mesmo que preste serviço público.

Desta forma, é necessário que o Prefeito apresente projeto de lei complementar para incluir no caput do art. 129 da Lei Complementar nº 7, de 1990 a possibilidade da cedência de servidor para entidade privada que preste serviço público.

Por fim, feita esta alteração legislativa, indica-se que no PL nº 15/2020, conste que as condições da cedência de pessoal serão especificadas no termo de cedência entre o cedente e o cessionário. Tal previsão no PL pode ser inserido via Mensagem Retificativa do Prefeito.

O IGAM permanece a disposição.

MARGERE ROSA DE OLIVEIRA
OAB/RS 25.006
Consultora Jurídica do IGAM

VANESSA L. PEDROZO DEMETRIO
OAB/RS 104.401
Consultora Jurídica do IGAM