



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

## PODER LEGISLATIVO

### PARECER JURÍDICO Nº 60/2023

<b>REFERÊNCIAS:</b>	<i>Bens Públicos. Competência Legislativa. Reserva de Administração. Separação de Poderes.</i>
<b>INTERESSADOS:</b>	Presidente da Câmara Municipal de Mococa Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Trata-se de consulta escrita formulada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa, indagando acerca da viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 49/2023, que dispõe sobre regras para uso dos espaços e dos bens públicos pertencentes ao Município de Mococa.

Sucintamente, passo a responder:

Preliminarmente, é importante destacar que os bens públicos são os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, tais como a União, os Estados e os Municípios; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem (Código Civil, art. 98).

No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público ratifica que:

“Os bens de uso comum e os pertencentes ao domínio particular da União, dos Estados federados e dos Municípios. Em sentido lato, dizem-se públicos os bens destinados ao uso e gozo do povo, como aqueles que o Estado reserva para uso próprio ou de suas instituições e serviços públicos. Os bens públicos são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis.”

Ademais, conforme preceitua o mesmo código, os bens públicos podem ser de uso gratuito ou retribuído, e são subdivididos da seguinte forma:

“Art. 99. São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.”



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

## PODER LEGISLATIVO

---

Assim, importa consignar que os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial se caracterizam como bens de domínio público do Estado, portanto, são inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e insuscetíveis de onerosidade. Dessa forma, deve-se destacar que os bens dominicais não se sujeitam a esses princípios e são conceituados, segundo Hely Lopes Meirelles:

“(...) bens dominiais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar.”

Destarte, o Poder Público pode estabelecer normas sobre esses bens e exigir retribuição por seu uso particular. Nesse sentido, os bens de domínio público do Estado (uso comum do povo e especiais) estão submetidos aos preceitos do direito público, ao passo que os bens dominicais podem se valer, além desses preceitos, dos institutos de direito privado, tais como a locação, o arrendamento, o comodato, a autorização, a permissão, a concessão, entre outros.

Portanto, estabelecer normas para exigir retribuição e onerosidade acerca dos bens públicos dominicais não contraria o ordenamento jurídico brasileiro. Outrossim, valer-se da licitação corrobora para a isonomia entre os interessados e para o melhor interesse da administração.

Contudo, a Lei Orgânica do Município de Mococa dispõe o seguinte:

“Art. 93. A administração dos bens municipais cabe ao Prefeito, ressalvada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.”

Assim sendo, embora seja possível a onerosidade dos bens públicos, sua administração compete ao Prefeito, que deve geri-los conforme achar mais adequado. Por conseguinte, não é viável propositura parlamentar regulamentando a utilização de bens públicos pertencentes ao Município.

Nessa seara, é importante destacar que o princípio da separação entre os poderes é pressuposto fundamental para o Estado Democrático de Direito, atribuindo a cada um dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) funções distintas para atingir o interesse social.

Destarte, a matéria em pauta se insere no princípio constitucional de “Reserva de Administração”, uma vez que legisla sobre competência privativa do Prefeito Municipal. Assim, sobre esse assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) julga o seguinte:



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

## PODER LEGISLATIVO

---

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).”

Sendo assim, a presente proposição viola, materialmente, a separação entre os poderes disposta na Lei Maior (CF, art. 2º) e fere o princípio da Reserva de Administração.

Outrossim, para melhor elucidação, observa-se que o artigo 2º da presente proposição traz a seguinte redação:

“Art. 2º O uso e a ocupação dos espaços e dos bens públicos serão permitidos, nos termos desta Lei, para fins de realização de eventos de curta duração, instalação e conservação do mobiliário urbano, bem como para viabilizar a prestação de serviços e a atividade econômica em geral, desde que o interessado obtenha o devido instrumento de outorga do Poder Público.”

Assim, é assertivo dizer que o projeto invade a esfera do Poder Executivo, que detém o interesse e a competência para permitir o uso dos bens públicos, não dependendo de leis autorizativas ou mandamentais advindas do Poder Legislativo.

Além disso, nossa Lei Orgânica possui um capítulo apenas destinado a trazer normas gerais acerca dos bens públicos, incluindo como devem ser realizados os procedimentos para a disposição e uso de bens públicos por terceiros, assim como se alude:

“Art. 94. O uso de bem imóvel municipal por terceiros, far-se-á, mediante autorização, permissão ou concessão.  
§ 1º. A autorização será dada pelo prazo máximo de noventa dias, salvo no caso de formação de canteiro de obra pública, quando então corresponderá ao de sua duração.  
§ 2º. A permissão será facultada a título precário, mediante decreto.  
§ 3º. A concessão administrativa dependerá de lei e licitação, formalizando-se mediante contrato.  
§ 4º. A lei estabelecerá prazo da concessão e a sua gratuidade ou remuneração.”



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

## PODER LEGISLATIVO

---

Em outras palavras, já existe previsão legal regulamentando, de forma geral, os institutos e aplicações práticas do uso, permissão e concessão de bens públicos. Nesse sentido, vale destacar que outras normas não podem ir de encontro à Lei Orgânica.


Desse modo, ressalvada a competência e a reserva de administração, não há impedimentos na senda legal e constitucional no texto de lei da propositura.

Portanto, nada impede que seja feita uma indicação ao Chefe do Executivo para que apresente a proposta, se a considerar conveniente e oportuna.

Por fim, frisamos a importância de comparecer ao nosso departamento jurídico para esclarecer eventuais dúvidas e aconselhar na elaboração de futuras proposituras.

São as considerações que submeto à apreciação.

Mococa, 1º de agosto de 2023.

  
\_\_\_\_\_  
Donato César Almeida Teixeira  
Procurador Jurídico – OAB/SP 238.618

  
\_\_\_\_\_  
Douglas de Oliveira Raimundo  
Estagiário