

EMENTA: Outorga de uso privativo de bens públicos pela administração pública a particular. Utilização de Parque de Exposições. Autorização, permissão ou concessão de uso. Previsão legislativa - Lei Orgânica Municipal. Peculiaridades quanto à formalização da relação entre a administração e o particular.

1 Relatório

Consulta encaminhada a este Centro de Apoio Operacional pela Promotora de Justiça Daniela Toledo Gouveia Martins solicita a elaboração de nota técnica acerca do instituto mais adequado para a outorga a particulares do uso do Parque de Exposições existente em Ituiutaba para a realização de festas e de outros eventos.

Em síntese, os parâmetros para superação da demanda concreta são o uso não simultâneo para a realização de shows, festas e outros eventos por curto espaço de tempo de forma a atender todos os possíveis interessados. E, em resposta à consulta da Promotora de Justiça, apresentamos as seguintes considerações, sem caráter vinculante, em respeito à independência funcional.

2 Fundamentação

2.1 Dos bens públicos municipais e possibilidade de sua utilização por particulares

Ensina Hely Lopes Meirelles³⁰ que:

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.

Já o art. 99 do Código Civil, classifica, com exemplificações não exaustivas, os bens públicos:

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;

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. Editora Malheiros. São Paulo. 2006. P.518.

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.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Quanto à utilização dos bens públicos, o renomado e saudoso jurista explica:

Os bens públicos ou se destinam ao *uso comum* do povo ou a *uso especial*. Em qualquer desses casos, o estado interfere como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público e dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar sua normal utilização, tanto pela coletividade, quanto pelos indivíduos como, ainda, pelas repartições administrativas.

Descendo à minúcia quanto ao uso dos bens **municipais**³¹, aduz o eminente jurista:

Os bens municipais ou se destinam ao *uso comum do povo* ou a *uso especial*. Em qualquer desses usos o Município interfere como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público ou dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar a sua normal utilização, tanto pela coletividade quanto pelos indivíduos, como, ainda, pelas repartições administrativas que também usam dos próprios municipais para a execução dos serviços públicos.

Ressalte-se que **bens de uso comum do povo** são todos aqueles aos quais se reconhece à coletividade em geral, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição, enquanto que os **de uso especial** são os que, por um título individual, a administração atribui a determinada pessoa o direito de fruir dele com exclusividade, nas condições convencionadas.

Outrossim é oportuno relembrar valiosa lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro³²:

[...] Os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado, de modo que só podem ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público; assim, para fins de uso privativo, os instrumentos possíveis são apenas a autorização, a permissão e a concessão de uso. Trata-se de instrumentos sujeitos ao **regime jurídico de direito público**, com características próprias que decorrem da posição de supremacia da Administração sobre o particular. A sujeição a esse regime revela-se pela **constituição** do uso (por meio de ato administrativo ou contrato administrativo), pelo seu exercício (sujeito à fiscalização do poder público) e pela sua **extinção** (que se dá pelo término do prazo, pela caducidade, em caso de não utilização do bem; pela rescisão unilateral do contrato de concessão ou pela revogação unilateral da autorização e permissão).

Como se trata de categoria de bem público, o regime jurídico desse uso é diferenciado daquele existente para o

direito privado, impondo-se, assim, a observância de alguns pressupostos, acerca dos quais Odete Medauar³³ ensina.

[...] **As seguintes notas sobressaem no regime jurídico da utilização por particulares:**

a) Compatibilidade com o interesse público – o uso privativo pelo particular não pode contrariar o interesse público, pois, se assim fosse, não poderia ocorrer. Daí caber razão a Chapus (op. cit., p. 387) quando discorda do qualificativo ‘anormal’, atribuído por muitos a tais usos: anormal é o uso incompatível com o interesse público ou que obstaculiza o uso afetado;

b) Consentimento da administração – o uso privativo do bem por particular depende de consentimento da Administração, que é o título legal para esse uso. Há figuras jurídicas que veiculam esse consentimento e a legislação a respeito há de ser cumprida pela Administração e particulares. A ausência de consentimento possibilita medidas da Administração visando a reaver o bem (ou medidas intentadas pelo Tribunal de Contas ou por particulares, contra a omissão da Administração);

c) Observância de condições fixadas pela Administração – a Administração pode fixar preceitos relativos ao uso pelo particular e este deverá observar tais regras, sob pena de cessação do uso;

d) Pagamento de preço – o uso privativo de bem público admite a cobrança de preço por parte da Administração a que se vincula o bem, havendo também usos gratuitos;

e) Precariedade – É a regra para o uso privativo. Por motivo de atendimento ao interesse público, a Administração pode cessar unilateralmente o uso privativo, mesmo dotado de prazo determinado, mesmo formalizado mediante contrato; havendo prazo, a cessação do uso privativo, somente por motivo de interesse público, enseja indenização a favor do particular. [...].

Já as formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares variam desde a simples e unilateral autorização e permissão de uso até os formais contratos de concessão de uso.

Como bem conceitua Carvalho Filho³⁴,

Autorização de uso é o ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse.

[...] Como o ato é discricionário e precário, ficam resguardados os interesses administrativos. Sendo assim, o consentimento dado pela autorização de uso não depende de lei nem exige licitação prévia.

Exemplos: uso de terrenos baldios, de área para estacionamento, retirada de água, entre outros.

Permissão de uso é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente o bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado.

[...]

Na autorização de uso, o interesse que predomina é o privado.

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada uso privativo

31 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6 ed. 1993. Editora Malheiros. São Paulo. P. 232.

32 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 22 ed. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 690/691

33 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: 2014. Editora Revista dos Tribunais, fls. 287/288.

34 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. 2012. Editora Atlas. São Paulo. P. 1156-1160.

de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente.

Nessa mesma senda, há a lição do i. Hely Lopes Meirelles³⁵:

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato. Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário, nos termos do ajuste. Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado *intuitu personae*, embora admita fins lucrativos. É o que ocorre com a concessão de uso remunerado de um hotel municipal, de áreas em mercado ou de locais para bares e restaurantes em edifícios ou logradouros públicos. (negrito nosso)

Nesse ponto, merece também destaque o disposto no art. 2.º da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei. (negrito nosso)

Como se vê, é plenamente possível viabilizar o uso de bem público por particulares, se houver instrumentos legais como a autorização, a permissão e a concessão de uso.

2.2 Da legislação municipal de Ituiutaba

A Lei Orgânica do Município de Ituiutaba, nos artigos 13 e 15, dispõe:

Art. 13 – O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o interesse público o exigir.

Art. 15 – A concessão administrativa de bens municipais, de uso especial e dominicais, depende de lei e de licitação, e se fará mediante contrato por prazo determinado, sob pena de nulidade do ato.

§ 1º – A licitação poderá ser dispensada nos casos permitidos na legislação aplicável.

§ 2º – A permissão que poderá incidir sobre qualquer bem público, se fará a título precário e por decreto.

§ 3º – A autorização que poderá incidir sobre qualquer bem público, será objeto de portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, por prazo nunca superior a 90 (noventa) dias.

§ 4º – A autorização para aproveitamento de terrenos baldios, de uso comum ou dominical, com culturas temporárias, se fará a título precário por Portaria, com prazo não superior a dois anos, podendo ser renovado.

Nesse contexto, resta evidente que há previsão na Lei Orgânica do Município de Ituiutaba pertinente ao uso de bem público municipal.

2.2 Da dúvida apresentada pela douta Promotora de Justiça de Ituiutaba

A questão a ser debatida exige posicionamento claro e pragmático acerca dos critérios estabelecidos para identificação do instituto a ser tomado como correto pelo Promotor de Justiça Natural não apenas em relação ao bem público apontado na consulta em debate na cidade de Ituiutaba, mas também nos mais variados órgãos de execução do MPMG, especialmente do imenso interior mineiro, envolvendo corriqueiramente a exploração de bens públicos em festividades muitas delas já tradicionais e cujas datas são absolutamente previsíveis no calendário local, além, é claro, de não raras hipóteses em que representam significativa fonte de renda de importantes instituições filantrópicas locais, que prestam imprescindível atendimento social aos munícipes.

É com esta visão que o CAOPP abordará o tema a fim de municiar o Promotor de Justiça Natural na tomada de posição a respeito de uma celeuma concreta como agente político transformador e resolutivo, e não mais um mero burocrata alheio à realidade da sociedade que o rodeia.

Com muita propriedade, Marçal Justen Filho ensina:

Algumas dúvidas surgem a propósito de concessão e permissão de uso de bens públicos, que não se confundem com as concessões e permissões de serviço público. Essas figuras não estão explicitamente reguladas na Lei n.º 8.666 e a elas não se referem as Leis n.º 8.987, n.º 9.074 e n.º 11.079 (que dispõem sobre a concessão e permissão de serviços públicos).

A omissão legislativa não pode conduzir à interpretação da ausência de obrigatoriedade de licitação. Aliás, veja-se que o art. 2º da Lei n.º 8.666 alude genericamente a “concessões e permissões”, sem qualificar o objeto.

Também não seria relevante o argumento de eventual gratuidade na cessão do uso de bens públicos em favor de particulares.

Deve tomar-se em vista, como ponto de partida, a previsão constitucional de que todas as contratações administrativas serão precedidas de licitação, ressalvadas as exceções indicadas em lei. Portanto, a regra geral será a licitação prévia.

Em muitos casos, a obrigatoriedade da licitação pode vincular-se a um princípio constitucional específico. Haverá situações em que será necessária a licitação por decorrência exclusiva do princípio da isonomia. São as hipóteses em que a Administração atribui a um particular certa faculdade ou benefício, sem que isso se traduza em vantagem mais significativa para o interesse supraindividual. Até se poderia cogitar de situações em que a atribuição produz-se gratuitamente para o particular, de quem não se exige qualquer contraprestação em prol do Estado.

Nesses casos, a obrigatoriedade da licitação deriva da necessidade de tratamento não discriminatório. Se o Estado dispuser-se a produzir algum tipo de benefício a

35 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. Editora Malheiros. São Paulo. P. 527.

um conjunto limitado de pessoas será imperiosa a adoção de algum critério de escolha dos beneficiários. Até se poderia imaginar um critério temporal, em que a vantagem seria vinculada a uma ordem cronológica de inscrições. Também se poderia cogitar de critérios de natureza econômica: poderiam aspirar ao benefício os carentes econômicos. Enfim, será imperiosa a adoção de um critério compatível com o princípio da isonomia, o qual pode conduzir, inclusive, à solução aleatória (sorteio).

Ora, a produção de decisão final deverá ser antecedida de um procedimento seletivo prévio, assimilado à licitação. Ainda quando o benefício for atribuído por critério aleatório, a escolha final terá de obedecer a um procedimento adequado e satisfatório. A administração deverá consolidar num ato convocatório todas as regras sobre a outorga que realizará, determinando datas para inscrição, documentos exigidos, critérios de habilitação e de julgamento. **Deverá observar-se estritamente o princípio da publicidade, inclusive para evitar que potenciais interessados deixem de competir por desconhecimento sobre a instauração do procedimento. Ao final, decidir-se-á de acordo com o critério previamente escolhido.**

Isso significa que a obrigatoriedade de licitação poderá traduzir-se em procedimento distinto daqueles contidos na Lei n.º 8.666. As regras que proíbem a conjugação de modalidades licitatórias (art. 22, § 8º) e a adoção de critérios de julgamento distintos (art. 45, § 5º) devem ser interpretadas em termos. Significam que, para as contratações explicitamente disciplinadas no diploma, será vedada a inovação ou conjugação. **Quando se tratar de contratação ou outorga diversa daquelas reguladas na parte especial da Lei n.º 8.666, poderão cogitar-se de procedimentos específicos e critérios de julgamento peculiares.**

Essa solução deverá ser adotada sempre que o eventual benefício não puder ser outorgado a todo e qualquer possível interessado. A necessidade de excluir alguém demanda a adoção de critérios seletivos fundados no princípio da impessoalidade, segundo as exigências da isonomia.

Logo, a concessão de uso de bem público demandará a adoção de um procedimento licitatório prévio. Se a outorga fizer-se de modo oneroso, haverá grande similitude às hipóteses de concessão de serviço público. Poderá adotar-se a solução da concorrência, regida eventualmente pelas normas da Lei n.º 8.987. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 52. (negritos nossos).

A par desse brilhante ensinamento, a **primeira questão** a ser respondida pelo Promotor de Justiça Natural, quando do enfrentamento do caso concreto, é:

- o uso do imóvel comporta seu deferimento a todos que venham a ter interesse, desde que preencham alguns requisitos prévios estabelecidos em prol do interesse público?

Nessa fase, mais diretamente, deve-se compreender a exata extensão do uso do imóvel em relação a toda a sociedade de forma que não implique violência ao princípio da isonomia.

Com efeitos absolutamente distintos da exploração de bens públicos municipais em eventos festivos locais, imagine que neste imóvel de propriedade do município seja realizada

a “Festa do Peão” e nele haja boxes em locais e número definidos para a instalação de “barracas de venda”.

Ora, sendo limitado o número de boxes para a instalação de “barracas de venda”, resta evidente a necessidade de adoção de medidas administrativas que assegurem o respeito ao princípio da isonomia, já que plenamente possível e previsível a apresentação de interessados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela administração pública em número superior ao de boxes existentes.

Imagine que haja o interesse da administração de que particulares explorem também aquele imóvel durante o evento ingressando nele “carrinhos de sorvete” para a venda daquele produto.

Nesse caso, basta que a administração pública estabeleça requisitos prévios a serem preenchidos pelo particular para que qualquer pessoa possa obter tal autorização de forma gratuita ou onerosa. Afinal, salvo em uma situação absolutamente inusitada, o número de “sorveteiros” interessados que venham a preencher os requisitos preestabelecidos não superará a capacidade daquele recinto hipotético de “Festa do Peão”.

Como se percebe, apenas na primeira situação haveria a necessidade da adoção de medidas para identificar, entre os particulares, quem tenha interesse e preencha os requisitos para deferir a exploração do bem público.

A **segunda questão** diz respeito ao vínculo que se almeja com o deferimento da utilização do bem:

- pretende-se um vínculo de natureza contratual ou marcado pela precariedade?

No caso de se pretender o firmamento de uma verdadeira concessão, estabelecer um vínculo contratual, a questão não exige divagações para se chegar à conclusão da necessidade de respeito aos comandos da Lei n.º 8.666/1993 e, até mesmo, da Lei n.º 8.987, no que couber ao caso concreto.

O possível interesse da administração pública de que o imóvel passe a ser explorado por particular, com exclusividade, de forma onerosa e pelo prazo mínimo de um ano, por se tratar de relação que venha a estabelecer um vínculo precário, a vigorar em regra por curto espaço de tempo, como já aduzido no enfrentamento da primeira questão, dependerá exatamente da extensão dos efeitos da utilização do bem.

Mais diretamente, se a utilização puder ser concedida a todos que tenham interesse, para fruição simultânea, se não houver a possibilidade de tratamento discriminatório, basta que a administração pública estabeleça previamente os requisitos de interesse público a serem preenchidos pelos particulares. Quanto ao tratamento isonômico entre os particulares, de fato é imprescindível a seleção entre os que se apresentarem como interessados, obviamente sendo necessário medidas outras que especifiquem os parâmetros a serem adotados para identificação dos que

terão acolhido ou não seu pleito pela administração pública, em respeito ao princípio da impessoalidade.

Já a **terceira questão** a superar relaciona-se ao modo como afastar a ofensa ao princípio da isonomia:

- verificada a necessidade do estabelecimento de critérios de seleção em respeito ao princípio da isonomia, deve-se ater exclusivamente às modalidades licitatórias da concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão ou pregão, previstas na lei?

Ora, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal prescreve que *“compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”*.

Como se observa da leitura atenta de tal dispositivo, a competência da União é privativa em relação às normas gerais de licitação e contratação, daí porque tem prevalecido o entendimento de haver, na verdade, uma competência **concorrente** com as demais entidades federativas.

Repetindo as lições de Marçal Justen Filho apontadas na nota jurídica, tem-se:

As regras que proíbem a conjugação de modalidades licitatórias (art. 22, § 8º) e a adoção de critérios de julgamento distintos (art. 45, § 5º) devem ser interpretadas em termos. Significam que, para as contratações explicitamente disciplinadas no diploma, será vedada a inovação ou conjugação. Quando se tratar de contratação ou outorga diversa daquelas reguladas na parte especial da Lei n.º 8.666, poderão cogitar-se de procedimentos específicos e critérios de julgamento peculiares.

Não são raras as hipóteses de municípios que, visando a assegurar maior transparência a seus atos administrativos e, especialmente, evitar burla aos princípios da publicidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, entre outros, cuidam de estabelecer regras claras a serem observadas nos procedimentos administrativos pertinentes a requerimentos de **permissão** ou **autorização** de uso de bens públicos sempre que houver a possibilidade de ofensa ao princípio da isonomia e a qualquer **tratamento discriminatório**.

Tal detalhamento não se vê em regra no âmbito municipal quanto à **concessão** propriamente dita de uso de bem público, já que, em virtude do caráter negocial/contratual e não precário, compreende-se claramente a necessidade de prévio procedimento licitatório, com emprego, sem qualquer dificuldade, das modalidades já previstas nas leis 8.666/1993 e 8.987/1995, conforme o caso.

A celeuma surge de fato quando os órgãos de execução do Ministério Público deparam com a necessidade de avaliar a regularidade ou não do deferimento de **permissão** ou **autorização de uso** de bens públicos municipais que, ressalvadas algumas polêmicas doutrinárias, **revestem-se de ato unilateral, discricionário e precário**.

Embora a questão do interesse predominante – se público ou privado – nem sempre se mostre suficientemente clara, certo é que, esteja o ato administrativo nominado como

permissão ou **autorização** de uso de bem público, sempre que o benefício não comportar fruição simultânea dos interessados, haverá a necessidade de regulamentação prévia das medidas a serem adotadas pela administração pública de forma a evitar tratamentos discriminatórios àqueles que satisfaçam as condições exigidas.

Obviamente que, quando houver a possibilidade de utilização concomitante do bem por particulares interessados, ou melhor, não for necessária a seleção, bastará ao interessado preencher os requisitos, estabelecidos conforme o interesse público.

Como exemplos não exaustivos de medidas a serem adotadas pela administração pública para assegurar tratamento isonômico quando necessária a realização de seleção entre os interessados, podem ser citados “a ordem cronológica de inscrição” e o “sorteio”.

A opção pelo mecanismo a ser adotado competirá ao ente federativo (“ordem cronológica de inscrição”, “sorteio”, etc.), sempre com o cuidado de garantir a devida publicidade desta regulamentação, de forma que aquele que tenha interesse possa inscrever-se para a seleção nos moldes impostos pela administração pública.

A **quarta questão** a ser enfrentada relaciona-se a eventual omissão na legislação municipal quanto ao detalhamento das medidas impeditivas a atos discriminatórios:

- verificada de fato a necessidade do estabelecimento de critérios de seleção em respeito ao princípio da isonomia, mas não trazendo a legislação municipal a especificação exata destes, estaria a administração pública municipal dispensada de empregá-los?

O detalhamento em lei municipal das medidas prévias exigidas para expedição de permissão ou autorização de uso de bem público em favor do particular visando a impedir atos discriminatórios, atentatórios ao princípio da isonomia, é de fato o “melhor dos mundos”, mas nem sempre o vivenciado na rotina diária dos(as) Promotores(as) de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, especialmente daqueles com atribuições em pequenos e/ou médios municípios da nossa abençoada e gigante “terra das gerais”.

Aliás, é exatamente esta a situação experimentada no município de Ituiutaba que, embora preveja na legislação local a possibilidade do deferimento de concessão, permissão e uso de bem público municipal a particulares, não disciplina *stricto sensu* quais seriam as medidas prévias a serem adotadas pela administração pública nas hipóteses em que o deferimento de **permissão** ou de **autorização** de uso de bens públicos, ainda que **atos administrativos precários e discricionários**, venham implicar violação ao princípio da isonomia, exigindo o emprego de seleção sem cunho discriminatório, limitando-se apenas a impor prévia licitação nos casos de concessões (excetuadas as hipóteses legais – o disposto no *caput* do art. 175 da CF que se refere à concessão ou à permissão da **prestação de serviços públicos**).

Tal omissão do legislador municipal em hipótese alguma pode servir como escusa para que o gestor público ignore

os princípios que norteiam a administração pública, entre eles o da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Assim, caso o legislador municipal não tenha tido o cuidado de detalhar tal matéria, caberá à autoridade administrativa competente, no caso o chefe do Executivo Municipal, regulamentar por decreto os respectivos dispositivos da legislação municipal que trata da “permissão” e “autorização” de uso de bens públicos municipais, especificando como se dará o procedimento seletivo prévio à decisão administrativa final pertinente a tais atos administrativos que, embora discricionários e precários, venham implicar ofensa ao princípio isonômico.

Repita-se: o procedimento seletivo prévio só será exigido quando a permissão ou a autorização de uso de bem público implicar quebra ao tratamento isonômico.

Constatada a inexistência de regulamentação, é de bom alvitre que o órgão de execução do Ministério Público, em procedimento instaurado especificamente a partir de notícia dando conta de tal omissão, emita inicialmente uma recomendação ao chefe do Poder Executivo municipal expondo a importância do estabelecimento desses critérios.

Obviamente que, se houver várias opções pertinentes à forma como se poderá dar tal seleção, não compete ao Promotor(a) de Justiça, em sua recomendação, delimitar este ou aquele modo de seleção, mas sim, buscar impulsionar, dentro dos princípios que norteiam a administração pública, os dispositivos regulamentados na lei municipal.

Claro que a ofensa a tais princípios, quando da regulamentação da seleção prévia, especialmente no que concerne aos da **proporcionalidade, razoabilidade e impessoalidade**, poderá o Ministério Público apontar especificamente quais preceitos estariam, **de fato**, sendo burlados, e que deveriam ser alterados/afastados, sem que isso possa ser interpretado como uma intromissão indevida no mérito do ato administrativo.

Emitida recomendação a respeito da forma de como se dará a seleção prévia nas hipóteses em que for imprescindível a regulamentação, em respeito ao princípio da isonomia, e mesmo assim o chefe do Executivo Municipal não se dispuser a fazê-la, não restará outra medida que não o ajuizamento de uma ação civil pública contra o município, visando à imposição de obrigação especificamente de não deferir permissões e/ou autorizações de uso de bens públicos nas hipóteses em que, mesmo se tratando de atos administrativos precários e discricionários, seja necessária a realização de seleção entre os interessados, evitando-se tratamentos discriminatórios, em respeito aos princípios da isonomia, publicidade e impessoalidade, entre outros.

Claro também que, mesmo depois da recomendação ministerial venha a ser concedida alguma permissão e/ou autorização de uso de bem público, resta evidente para o Promotor de Justiça Natural que tal ato administrativo, **no caso concreto**, implicou evidente propósito de burla aos princípios que norteiam a administração pública, dispensando tratamento privilegiado em favor de determinada pessoa e

em prejuízo dos demais interessados. Em tese, estar-se-á diante da prática de ato de improbidade administrativa.

A propositura ou não de ação de improbidade administrativa, naturalmente, é da alçada exclusiva do Promotor de Justiça à frente do caso que, diante dos elementos colhidos, verificará no caso concreto se de fato houve tratamento atentatório aos princípios que norteiam a administração pública, especialmente aos da isonomia e da impessoalidade, detalhando em sua inicial a situação fática que o levou a conclusão de que uma determinada pessoa foi escolhida de forma indevida e privilegiada em desfavor de toda a coletividade.

Por fim, a situação das entidades filantrópicas locais deparada por Promotores(as) de Justiça, especialmente de maior intensidade nos pequenos municípios:

- A Prefeitura anuncia que expedirá permissão ou autorização para que uma determinada entidade filantrópica use um bem imóvel público, total ou parcialmente, durante certo evento festivo. O que deve ser observado?

Especialmente em municípios de pequeno e de médio porte são corriqueiros eventos promovidos por entidades privadas com o propósito de arrecadar recursos a serem empregados em ações de cunho assistencial.

Diferentemente do que possam imaginar os desavisados, não são tão raros, por exemplo, asilos e creches que têm suas fontes de receita abastecidas por recursos oriundos do setor não estatal.

Entidades como Rotary, Lions, Maçonaria, Associações de Bairros, entre outras, promovem eventos festivos com a finalidade específica de angariar recursos destinados a atender uma infinidade de demandas sociais locais.

Como forma de contribuir e até mesmo de estimular tais práticas cívicas e de caráter nitidamente humanitário, também não são raras as situações em que o poder público municipal confere a determinadas entidades filantrópicas/assistenciais permissão ou autorização de uso de bem público, a título precário, durante um curto período, eventos festivos já tradicionais.

O ponto central agora enfrentado reside exatamente na verificação se está ou não presente o interesse público. Mais diretamente, deve-se perguntar: é do interesse de toda a sociedade que aquele bem imóvel público seja utilizado da forma como lhe foi permitido/autorizado por aquele breve período e por aquela instituição específica? A resposta por certo será obtida **caso a caso** com a leitura da motivação do ato administrativo que deferiu a autorização/permissão e na análise das circunstâncias que envolvem a forma como a entidade particular beneficiada explorará precariamente o bem e as vantagens auferidas.

Obviamente que, quanto mais bem disciplinado o deferimento de permissões e de autorizações de uso de bens públicos, menores serão as possibilidades de ocorrências de irregularidades em tais institutos.

Assim, confiante de estar contribuindo com os órgãos de execução de defesa do patrimônio público do MPMG, são estas as ponderações deste Centro de Apoio Operacional acerca do tema provocado, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural.

Remeta-se cópia da presente nota jurídica à douta Promotora de Justiça solicitante.

Depois, archive-se o presente PAAF.

Belo Horizonte, 8 de fevereiro de 2016.

José Carlos Fernandes Júnior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOPP