



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 033662318

EMENTA Nº 12.200

Pedido de regularização da ocupação de uso de trecho do subsolo municipal por particular, mediante permissão de uso. Reconhecimento genérico, por lei, do interesse público envolvido (art. 34 da Lei n. 16.402/16). Desnecessidade de regulamento específico. Pendência relativa ao pagamento de atrasados: matéria a ser analisada no âmbito da discricionariedade relativa à outorga da permissão. Ratificação da orientação objeto da Ementa n. 12.097 – PGM-AJC, que tornou superado o entendimento constante das Informações n. 2207/2010 e 463/2015 - PGM.AJC.

INTERESSADA: Bergafaz Empreendimentos Agropecuários e Imobiliários Ltda

ASSUNTO: Permissão de uso. Passagem subterrânea.

Informação n. 1042/2020 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

Trata o presente pedido de cessão de área pública para regularização de passagem subterrânea entre estacionamentos da empresa requerente, situados na Rua Isabel Maria Garcia Parra.

PROJ não se opôs ao pedido (doc. 029896677 e 029919855).

CET entendeu que “a passagem subterrânea não tem influência no tráfego geral, seja na fluidez ou segurança dos moradores e usuários da via em questão, pois não existe conexão com o viário do entorno e ainda elimina a necessidade de travessia de pedestres com compras para acessar ao supermercado” (doc. 030247580).

DEUSO afirmou que a cessão da passagem poderia ser outorgada com base no art. 34 da Lei n. 16.402/16, mas seria necessária a edição de decreto a respeito (doc. 031300603).

CMPT deliberou favoravelmente à “outorga permissão de uso a título precário e oneroso, com pagamento de retribuição mensal pelo uso de área municipal localizada na rua Isabel Maria Garcia Parra para regularização de passagem subterrânea - túnel que liga os estacionamentos de dois prédios da interessada, condicionada à oitiva da Subprefeitura; da SIURB (Convias); da elaboração da planta pela CGPATRI-SP; da avaliação da área pela CGPATRI-SA e viabilidade jurídica pela Procuradoria

Geral do Município, além de cobrança pelo uso pretérito, se o caso” (doc. 032413963).

CONVIAS informou as redes que constam como instaladas e afirmou que não há obras de infraestrutura urbana programadas para o local em questão (doc. 032589899).

CGPATRI providenciou planta e descrição da área (doc. 033234412 e 033234754). Em seguida, elaborou minutas de decreto e termo permissão (doc. 033448485 e 033448593), relatou o caso (doc. 033450867) e solicitou a manifestação desta Procuradoria Geral do Município, nos termos do art. 87 da Lei Orgânica, inclusive quanto ao pagamento pelo uso pretérito (doc. 033464824).

É o breve relato.

A Lei Orgânica do Município admite o uso de bens públicos por terceiros mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir (art. 114, caput). A mesma lei considera de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento de necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública (art. 114, § 3º).

O Decreto n. 52.201/11, ao regulamentar o assunto, admite a cessão de imóveis municipais a entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural, ambiental ou de assistência social, para o desenvolvimento de suas atividades (art. 2º, inciso III). Para tanto, porém, o pedido deve contar com a prévia manifestação favorável das secretarias competentes (art. 2º, § 3º). Pedidos que não se enquadrem nesse artigo podem ser analisados, desde que presente o interesse público (art. 2º, § 4º).

Já a Lei n. 14.652/07, com a redação conferida pela Lei n. 16.373/16, exige que as permissões e concessões de uso sejam feitas a título oneroso, mediante o pagamento de retribuição mensal, fixada por critérios do Executivo, dispensada apenas no caso as entidades que prestem relevantes serviços sociais e culturais, devidamente propostos e avaliados pela secretaria municipal competente, à qual caberá a sua fiscalização (art. 1º).

Por outro lado, a cessão de espaço aéreo ou subterrâneo de logradouros municipais para interligação de lotes situados em quadras distintas já foi admitido em casos semelhantes analisados por esta Procuradoria Geral (Informação n. 759/2012, Ementa n. 11.449 - PGM-AJC e Informação n. 1.330/2018 - PGM-AJC), observado que, nos termos da Lei Orgânica do Município, a permissão de uso pode incidir sobre qualquer bem público (art. 114, § 4º).

Conforme se observou na Informação n. 759/2012:

É verdade que não se trata de modalidade de uso prevista no Decreto nº 52.201/11, que regulamenta os pedidos de cessão de áreas municipais. No entanto, o mencionado decreto admite expressamente a análise de pedidos que não se enquadrem em suas disposições, desde que presente o interesse público devidamente justificado pelo interessado (art. 2º, § 4º).

E o interesse público, conforme já salientado em outras ocasiões, envolve, basicamente, a segurança dos pedestres e a fluidez do trânsito.

Convém apontar, ainda, que o art. 34 da Lei n. 16.402/16 contempla autorização expressa para esse tipo de cessão, podendo o dispositivo ser entendido como um reconhecimento genérico de que interligações dessa espécie ensejam, em princípio, o interesse público necessário à outorga da permissão de uso.

De outra parte, a ausência da regulamentação mencionada no parágrafo único do mesmo dispositivo não deve ser entendida como um óbice à sua aplicação. Em verdade, a edição de um decreto poderia conferir maior celeridade em cessões dessa espécie, podendo a decisão quanto à permissão ser delegada a outro órgão municipal e servindo o regulamento, ademais, como uma referência para os possíveis interessados. No entanto, na ausência de tal regulamentação, não parece haver impedimento a que o Prefeito – que, aliás, seria competente para a edição do próprio decreto – decida

a respeito, exercendo uma competência que lhe cabe originalmente, nos termos da Lei Orgânica – a outorga de uma permissão de uso.

Nesse sentido, o art. 34 da Lei n. 16.402/16, ainda que não regulamentado, serve como um reforço ao entendimento anterior desta Procuradoria Geral no que diz respeito à viabilidade de outorga de permissões de uso em situações como a presente.

Por outro lado, embora o dispositivo mencionado tenha por efeito um reconhecimento mínimo do interesse público em interligações dessa espécie, não há dúvida de que, enquanto a matéria não for objeto de delegação, é o Prefeito que deve decidir acerca do interesse público na utilização do bem público por terceiros (art. 114, *caput*, da Lei Orgânica do Município), não cabendo à Procuradoria Geral do Município avaliar, a esse respeito, o mérito administrativo da decisão a ser tomada. Em outras palavras, após a manifestação dos órgãos competentes, notadamente a Comissão do Patrimônio Imobiliário (Decreto n. 58.782/19, art. 7º, I), cabe tão somente ao Senhor Prefeito decidir se há interesse público na cessão, para que então CGPATRI formalize o respectivo termo de permissão.

Convém notar que, no passado, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se em sentido contrário à regularização, especialmente que a passagem fazia a ligação com área pública objeto de invasão (Informação n. 1559/2010 – PGM-AJC). No entanto, com a alienação da área, somado ao disposto no art. 34 da Lei n. 16.402/16, acima mencionado, não parece haver impedimento à outorga da permissão.

No tocante ao pagamento pelo uso pretérito do espaço público, vale mencionar a noção sustentada pela doutrina no sentido de que a permissão de uso é ato *intuitu personae*, de modo que cabe levar em conta, na avaliação da conveniência da outorga, os atributos pessoais do possível permissionário. Nessa linha, já entendeu esta assessoria que "*quem invade próprios públicos e não efetua o pagamento devido, obrigando o Poder Público a recorrer ao Judiciário, fica automaticamente impedido de receber novos benefícios*" (Informação n. 463/2015 - PGM.AJC).

No entanto, esse precedente se refere a um longo litígio com o Poder Público, em que era possível identificar cabalmente a má-fé do requerente. Em outro precedente, objeto da Ementa n. 12.097 – PGM-AJC, no qual o interessado sustentava fundamentadamente não estar obrigado a pagar pelo uso pretérito, fixou-se o entendimento segundo o qual a indenização pela ocupação irregular do imóvel não é condição outorga da permissão de uso, constituindo matéria de mérito relacionada à prática do ato.

Na verdade, as situações práticas não se reduzem a simplesmente efetuar ou não o pagamento. É possível, por exemplo, que o eventual permissionário tenha uma defesa razoável a ser analisada ou que o próprio Poder Público não tenha condições de apurar imediatamente o saldo devedor. Além disso, embora possa ter havido uma intenção reprovável no passado, o próprio propósito atual de regularizar uma ocupação indica alguma boa-fé por parte do ocupante.

De outra parte, embora pareça assistir ao Poder Público a faculdade de condicionar a cessão ao pagamento – o que decorre do próprio domínio do bem –, tampouco existe norma legal que impeça peremptoriamente a cessão de bem do Município a seus devedores. Não se trata, por exemplo, de situação alcançada pela Lei n. 14.094/05, que cria o Cadastro Informativo Municipal, prevendo a inclusão, no referido cadastro, dos devedores de obrigações pecuniárias vencidas e não pagas cujo credor seja a Administração municipal – e que nem sequer veda expressamente a cessão de bens municipais a pessoa cadastrada. Na ausência de previsão legal, não parece possível impor à Administração que condicione a cessão do bem ao equacionamento da dívida pretérita. O próprio Decreto Municipal n. 48.832/07, que trata da defesa da posse de bens imóveis municipais e prevê a permissão de uso como instrumento jurídico adequado à cessação da utilização ilícita de bem imóvel municipal (artigo 5º, inciso V), não estabelece o pagamento de indenização pelo uso pretérito como condição para a outorga.

Além disso, não se poderia afirmar que a cessão constituiria um benefício outorgado ao

permissionário. Na verdade, no caso em exame, embora não se trate de um contrato, a permissão seria feita à moda de um aluguel, por valor de mercado. O que se exige, fundamentalmente, é que essa opção seja interessante para a Municipalidade, o que decorre de uma análise que não se restringe ao aspecto do recebimento imediato de valores pretéritos. Conforme o caso, pode haver uma opção pelo recebimento imediato pela ocupação atual, por meio da outorga de uma permissão de uso, enquanto esteja ainda pendente o débito pelos atrasados.

Portanto, na linha do segundo precedente citado, a análise a respeito de uma nova cessão, diante da falta de pagamento pela ocupação antecedente, constitui aspecto de mérito, ou seja, matéria que deve ser analisada sob a perspectiva da oportunidade e conveniência, no sentido de identificar a solução que melhor atende ao interesse público em cada caso concreto, por meio da justificativa correspondente.

É importante enfatizar, sem embargo, que apenas as entidades beneficiadas pela isenção do pagamento de contrapartida é que podem ser alcançadas pela remissão prevista no art. 1º, § 2º, da Lei n. 14.652/07, nos casos de regularização de ocupação pretérita. Fora dessas hipóteses, ainda que se possa, conforme o caso, admitir o pagamento num momento subsequente, não seria aceitável, de modo algum, que esse diferimento implicasse alguma espécie de renúncia em relação a tal cobrança. Por isso, caso haja opção nesse sentido, o encaminhamento para eventual ajuizamento de ação de cobrança deverá ser efetuado a tempo de evitar a prescrição da obrigação correspondente.

Assim, parece necessário acompanhar o entendimento objeto da recente Ementa n. 12.097 – PGM-AJC, em sentido diverso do outro precedente mencionado a respeito do assunto, que havia condicionado a regularização da ocupação, mediante a outorga de uma permissão de uso a título precário e oneroso, ao pagamento dos valores devidos pelo uso do espaço público desde o início da ocupação (Informação n. 2207/2010 – PGM-AJC). Com efeito, embora essa exigência seja admissível – não havendo motivo para questionar, por exemplo, o que constou do Decreto n. 47.510/06 –, ela não resulta de uma decisão vinculada, que se imponha a qualquer caso, mas de uma opção discricionária, que deve ser tomada diante das contingências de cada caso concreto.

Cabe observar, a título de colaboração, que as minutas de decreto e de termo de permissão se refere ao espaço aéreo e à passarela (art. 4º, I, II e IV e cláusula 6ª, “a”, “b”, “d” e “g”), o que poderá ser ajustado por CGPATRI.

De todo modo, não havendo óbices formais ao prosseguimento da análise do presente, CGPATRI poderá dar prosseguimento à instrução do presente, com o cálculo do valor a ser exigido como retribuição pecuniária, antes da deliberação final por parte do Senhor Prefeito.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 15/10/2020, às 10:31, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 15/10/2020, às 16:28, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033662318** e o código CRC **DB427312**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 033662754

INTERESSADA: Bergafaz Empreendimentos Agropecuários e Imobiliários Ltda

ASSUNTO: Permissão de uso. Passagem subterrânea.

Cont. da Informação n. 1042/2020 – PGM.AJC

PGM/G

Senhora Procuradora Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico Consultiva, que acolho, no sentido de que não há óbice jurídico à permissão pretendida, podendo ser dado prosseguimento à instrução do presente antes da deliberação final do Senhor Prefeito quanto ao mérito do pedido.

TIAGO ROSSI

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 195.910

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 15/10/2020, às 17:20, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033662754** e o código
CRC **5BF01D91**.

Referência: Processo nº 6066.2020/0002060-0

SEI nº 033662754



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 034432032

São Paulo, 16 de outubro de 2020.

INTERESSADA: Bergafaz Empreendimentos Agropecuários e Imobiliários Ltda

ASSUNTO: Permissão de uso. Passagem subterrânea.

Cont. da Informação n. 1042/2020 – PGM.AJC

SEL/CGPATRI

Senhora Coordenadora

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo (Ementa n.º 12.200 - 033662318), que acolho, tanto no que se refere à análise do caso concreto, quanto no tocante à ratificação da Ementa 12.097, tornando superado o entendimento constante das Informações n.º 2.207/2010 e 463/2015 - PGM.AJC.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

Procuradora Geral do Município



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 16/10/2020, às 14:50, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **034432032** e o código CRC **9B1C01A1**.