



**Ao Senhor Gerente Consultivo e Judicial
da Procuradoria Imobiliária, Urbanística e Ambiental**

I - DA SÍNTESE FÁTICA E DO OBJETO DO PROCESSO

Trata-se de expediente encaminhado pelo FUMB (Fundo Municipal do Corpo de Bombeiros).

O requerente aponta acerca da aquisição de duas viaturas de transporte de pessoal, custeadas com recursos do Fundo Municipal do Corpo de Bombeiros e já entregues definitivamente.

Postula, agora, perante esta SNJ, análise quanto aos meios para entrega dos veículos à Corporação.

Após regular tramitação, vieram os autos conclusos para parecer.

É o breve relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

Bem público nada mais é que a coisa pertencente a uma pessoa jurídica de direito público.

Sua disciplina é dada pelos arts. 98 a 103 do CC:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional



pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

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.

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.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Pois bem. Os bens públicos estão sujeitos, como regra, ao chamado *uso normal*, que é o uso comum (livre a todos) e típico (atendendo à finalidade natural que lhe é própria).

Assim, o chamado *uso anormal*, que destoa desse regime é, via de regra, antijurídico, seja quando configure uso privativo (ex., uma praça fechada para apenas uma pessoa ou grupo de pessoas usarem), seja quando configure uso atípico (ex., uma calçada, cujo uso típico é o trânsito de pessoas, ocupada por mesas e cadeiras).

Pode-se vislumbrar apenas três exceções a essa regra:

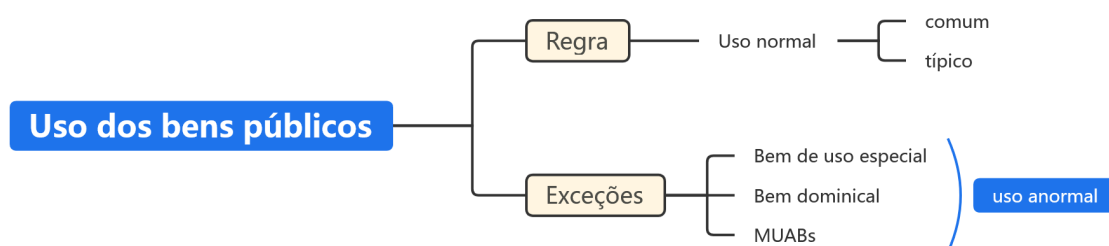
- bens de uso especial, que, como o nome já indica, são afetados a uma finalidade peculiar, de modo que seu uso fica a ela atrelado;
- bens dominicais, que, por não terem afetação nem



destinação implícita ou explícita, têm presumido o seu uso restrito a agentes públicos autorizados e apenas na medida da necessidade;

- hipóteses excepcionais, quando o direito assim admite.

No presente caso, interessa-nos a terceira exceção, a saber, as chamadas **modalidades de uso anormal dos bens (públicos)**, ou simplesmente **MUABs**.



Carvalho Filho (Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020) cataloga a existência de **sete** MUABs:

- autorização de uso
- permissão de uso
- concessão de uso
- concessão de direito real de uso
- concessão de uso especial para fins de moradia
- cessão de uso
- formas genéricas de direito privado

Convém oferecer uma breve descrição de cada uma das sete modalidades.

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. A autorização é ato unilateral, discricionário e precário.

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

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente.



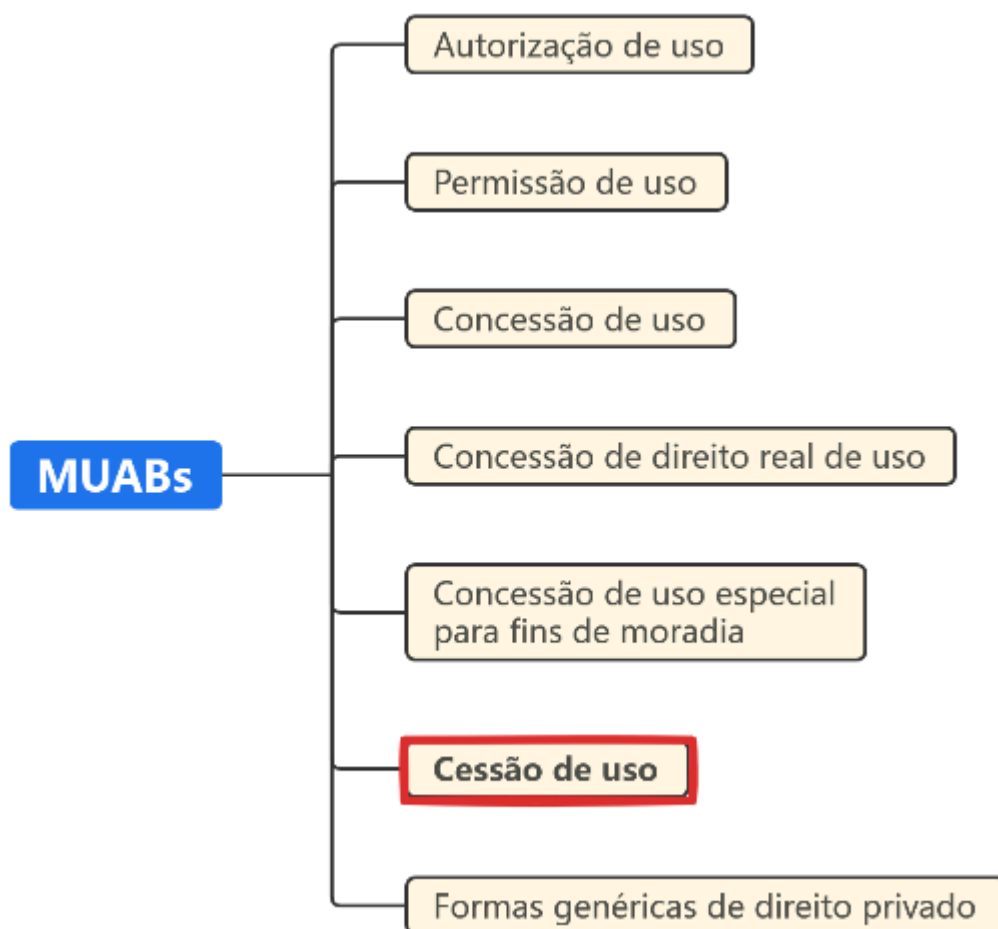
Concessão de direito real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram. Essa forma de concessão é regulada expressamente pelo Decreto-lei no 271, de 28.2.1967 (art. 7º).

Concessão de uso especial para fins de moradia é um direito real que, desde 2007, está expressamente mencionado no rol do Código Civil (art. 1.225, XI); trata-se de hipótese de uso privativo criada pela MP nº 2.220/2001.

Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade.

Por fim, o Poder Público pode optar por utilizar das **formas genéricas de direito privado**, desde que a Administração as utilize tendo em mira o interesse público, único fim a ser por ela perseguido (ex., locação, comodato, etc.).

Na espécie, eventual uso anormal do bem aqui indicado deve, o que me parece indiscutível, ser manejado por meio da modalidade **cessão de uso**, já que a ideia é permitir a um órgão de uma pessoa jurídica de direito público usar, gratuitamente, um bem.



Segundo Matheus Carvalho, “a competência para criar leis sobre Direito Administrativo, em princípio, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Os municípios, por seu turno, podem expedir leis acerca da matéria de Direito Administrativo desde que embasado na necessidade de atender ao interesse local” (CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 40).

Assim, à míngua de legislação a respeito no âmbito local, compulsemos a legislação federal (art. 4º, LINDB).

Nessa esfera, a Lei 9.636/1998, no seu art. 18, é que traz as normas a respeito do instituto:

SEÇÃO VI

Da Cessão

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos,



gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

§ 5º Na hipótese de destinação à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e o disposto no art. 18-B desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.813, de 2019)

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: (Incluído pela Lei nº 11.481, de



2007)

I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

III - espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, no âmbito da regularização aquícola desenvolvida por órgãos ou entidades da administração pública. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 6º-A. Os espaços físicos a que refere o inciso III do § 6º deste artigo serão cedidos ao requerente que tiver projeto aprovado perante a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais órgãos da administração pública. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 7º Além das hipóteses previstas nos incisos I e II do caput e no § 2º deste artigo, o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) (Vide ADIN 4970)

§ 8º A destinação que tenha como beneficiários entes públicos ou privados concessionários ou delegatários da prestação de serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável, esgoto sanitário e destinação final de resíduos sólidos poderá ser realizada com dispensa de licitação e sob regime gratuito. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 9º Na hipótese prevista no § 8º deste artigo, caso haja a instalação de tubulação subterrânea e subaquática que permita outro uso concomitante, a destinação dar-se-á por meio de autorização de passagem, nos termos de ato da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 10. A cessão de que trata este artigo poderá estabelecer como contrapartida a obrigação de construir, reformar ou prestar serviços de engenharia em imóveis da União ou em



bens móveis de interesse da União, admitida a contrapartida em imóveis da União que não sejam objeto da cessão. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 11. A cessão com contrapartida será celebrada sob condição resolutiva até que a obrigação seja integralmente cumprida pelo cessionário. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 12. Na hipótese de descumprimento pelo cessionário da contrapartida, nas condições e nos prazos estabelecidos, o instrumento jurídico da cessão resolver-se-á sem direito à indenização pelas acessões e benfeitorias nem a qualquer outra indenização ao cessionário, e a posse do imóvel será imediatamente revertida para a União. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)

§ 13. A cessão que tenha como beneficiária autorizatória de exploração ferroviária, nos termos da legislação específica, será realizada com dispensa de licitação. (Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021) Vigência

Assim, tem-se os seguintes caracteres a serem observados para a cessão:

- Medida a ser autorizada por meio de Decreto da Senhora Prefeita, e formalizada por meio de Termo;
- A cessão deve ter prazo determinado;
- O ato deve prever explicitamente a finalidade pública a que se destina a cessão;
- O ato deve prever a responsabilidade do cessionário pelo uso da coisa cedida.

Destarte, com base na melhor doutrina e na legislação vigente, entendo que a cessão de bem público é a modalidade de uso anormal a ser manejada no presente caso para atribuição da coisa ao requerente, nos termos supra descritos.

III - DA SOLUÇÃO OPINATIVA

Diante do exposto, opino pela **possibilidade jurídica** do uso anormal do bem público pelo Corpo de Bombeiros na modalidade cessão de uso, desde que observados e atendidos todos os termos da análise jurídica efetuada.

Acompanham este parecer minuta de decreto que



PREFEITURA DE
BAURU

formaliza a citada cessão de uso, bem como do termo respectivo.

Prossigam os autos à censura do Senhor Gerente e dos demais juristas da cadeia hierárquica.

Após, ao Gabinete para ciência e, em caso de aquiescência, formalização do ato.

Bauru, 1 de out. de 2025 .

Luís Felipe Vicente Pires

Procurador do Município

OAB/SP nº 381.409



MINUTA DE DECRETO

A **Prefeita Municipal de Bauru**, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 51 da Lei Orgânica do Município de Bauru,

Decreta:

Art. 1º Fica cedido à Polícia Militar do Estado de São Paulo o uso dos veículos abaixo descritos:

- I - _____ (descrição completa: marca, modelo, ano, placa, chassi, renavam);
- II - _____ (descrição completa: marca, modelo, ano, placa, chassi, renavam).

Art. 2º Do Termo de Cessão deverão constar, entre outras condições, obrigatoriamente as seguintes:

- I - Prazo de ____ anos, podendo ser revogado a qualquer momento a critério da CEDENTE;
- II - Exclusiva finalidade de utilização dos veículos para o desenvolvimento de atividades públicas;
- III - Devolução dos bens por desvio de finalidade ou interesse da CEDENTE, no prazo de 30 (trinta) dias depois de notificada a CESSIONÁRIA;
- IV - Manutenção, guarda e conservação dos bens por parte da CESSIONÁRIA, a qual assumirá a responsabilidade por todos os fatos decorrentes de seu uso, devendo devolvê-lo no final da cessão no mesmo estado em que o recebeu, salvo o desgaste natural;
- V - Responsabilidade da CESSIONÁRIA por todas as despesas decorrentes dos tributos, seguro e manutenção dos bens cedidos; e
- VI - Gratuidade da cessão.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.



TERMO DE CESSÃO

CEDENTE: MUNICÍPIO DE BAURU, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob nº 46.137.410/0001-80, com sede na Praça das Cerejeiras, nº 1-59, nesta cidade de Bauru, Estado de São Paulo, CEP 17.040-900, neste ato representado pela sua Prefeita Municipal, Sra. SUÉLLEN SILVA ROSIM.

CESSIONÁRIA: Polícia Militar do Estado de São Paulo, pessoa jurídica de direito público interno, com sede à _____, inscrita no CNPJ sob nº _____, neste ato representada por seu Comandante, Sr. _____.

As partes acima qualificadas resolvem celebrar o presente TERMO DE CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO, nos termos do Decreto nº _____, publicado em _____, que autorizou a cessão dos bens descritos abaixo, mediante as cláusulas e condições a seguir:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo tem por objeto a cessão, a título gratuito, à CESSIONÁRIA, dos seguintes veículos de propriedade da CEDENTE:

- I – _____ (descrição completa: marca, modelo, ano, placa, chassi, renavam);
- II – _____ (descrição completa: marca, modelo, ano, placa, chassi, renavam).

CLÁUSULA SEGUNDA – DO PRAZO

A presente cessão terá prazo de ____ (____) anos, a contar da assinatura deste instrumento, podendo ser revogada, a qualquer tempo, a critério da CEDENTE, mediante notificação prévia.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA FINALIDADE

Os bens ora cedidos deverão ser utilizados exclusivamente para o desenvolvimento de atividades públicas no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

CLÁUSULA QUARTA – DA DEVOLUÇÃO



A CESSIONÁRIA obriga-se a devolver os bens:

I – no prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação da CEDENTE, em caso de desvio de finalidade ou por interesse público;

II – ao término da cessão, no mesmo estado em que foram recebidos, ressalvado o desgaste natural decorrente do uso regular.

CLÁUSULA QUINTA – DA CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO

A CESSIONÁRIA ficará responsável pela guarda, conservação, manutenção e integridade dos bens, respondendo por todos os fatos decorrentes de seu uso.

CLÁUSULA SEXTA – DAS DESPESAS

Todas as despesas relativas a tributos, seguro, manutenção, reparos, combustível e quaisquer encargos incidentes sobre os bens correrão por conta da CESSIONÁRIA, não cabendo à CEDENTE nenhum ônus financeiro.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA GRATUIDADE

A presente cessão é realizada a título gratuito, não gerando à CEDENTE qualquer obrigação de contraprestação por parte da CESSIONÁRIA.

CLÁUSULA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

A cessão não transfere à CESSIONÁRIA a propriedade dos bens, permanecendo esta com a CEDENTE.

O presente termo será publicado na Imprensa Oficial do Município, para os efeitos de publicidade e transparência administrativa.

Os casos omissos serão resolvidos de comum acordo entre as partes, observada a legislação aplicável.

E por estarem de acordo, firmam o presente Termo em ____ (____) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

(Local), ____ de _____ de _____.

CEDENTE

SUÉLLEN SILVA ROSIM
Prefeito Municipal

CESSIONÁRIA

(Nome do Comandante da Polícia Militar)



PREFEITURA DE
BAURU

Polícia Militar do Estado de São Paulo

TESTEMUNHAS

Nome:

CPF:

Nome:

CPF: