

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº

do PA nº 2015-0.284.693-0

33  
em 16/11/15  
MICHELLE LACSKO DE ARAUJO  
AGPP  
RF: 785.561-7  
BGM-AJC

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E  
AMBIENTE

**ASSUNTO :** Conversão de preço público devido pela realização de  
evento em bens/benfeitorias/serviços.

**Informação nº 1458/2015 – PGM.AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Assessoria Jurídico-Consultiva**  
**Senhor Procurador Assessor Chefe**

Trata-se de processo autuado para documentar as obrigações assumidas pelas empresas "Mark Up Participações e Promoções Ltda" e "SRCOM SP Entretenimento e Comunicação Ltda", através dos termos de responsabilidade juntados a fls. 02/03 e 04/06, respectivamente, a decorrentes do uso da Arena de Eventos do Parque Ibirapuera, para a realização dos eventos "Giro pela Vida" e "Park n Roll".

Pelo que se extrai dos termos de responsabilidade, a Municipalidade acumulou um crédito perante os particulares de R\$ 239.284,00 e R\$ 36.884,00, em razão da cessão do espaço público, que pretende ver convertido em bens/benfeitorias/serviços que especifica. A Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente submete à Procuradoria Geral do Município questionamento quanto a eventual limitação de valor para a conversão.

Aponta, outrossim, a ocorrência de outros casos semelhantes e até a ocorrência, na prática da conversão com posterior ratificação pelo Sr. Secretário.

**É o relatório do necessário.**

**i) da relação jurídica entre o Município e o particular**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**Folha de informação nº 34

do PA nº 2015-0.284.693-0

em 15/11/2015  
AGPP  
RF: 785.581-7  
PGM A.M.

A partir da questão proposta, permitimo-nos afeirar a natureza da relação jurídica havida entre a Administração e o particular.

O crédito existente em favor do Município em face das empresas apontadas decorre do uso privativo, em determinados momentos, de bem público. Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, ao tratar da administração dos bens municipais ressalta que uso especial de bem público *"é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas"*. E prossegue dizendo:

"Ninguém tem direito natural a *uso especial* de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. (...) Esse uso pode ser consentido gratuita ou remuneradamente, por tempo certo ou indeterminado, consoante o ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder".

Como se vê, a relação jurídica que deu origem ao crédito decorre de um ato negocial, pelo qual a Administração consentiu com a utilização de um bem público, mediante condições.

As condições encontram-se atualmente fixadas no Decreto nº 55.823, de 29 de dezembro de 2014, com alteração pelo Decreto 56.504, de 13 de outubro de 2015, que fixou por ato geral e oponível a todos os administrados os valores correspondentes ao uso especial de determinados bens municipais.

Além disso, o Decreto previu hipóteses de conversão do preço público em bens/benfeitorias/serviços, a critério da Autoridade competente e, até mesmo, a isenção do respectivo valor nos casos que especificou.

<sup>1</sup> in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 14ª Edição, p. 308.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**Folha de informação nº 35

do PA nº 2015-0.284.693-0

em MICHELE LAC/CO DE ARAUJO**AGPP  
RF: 785.581-7  
PGM-AJC****ii) da natureza jurídica do crédito e da possibilidade de  
tratamento por Decreto**

Considerando a relação jurídica que deu ensejo ao crédito ora debatido, verifica-se a disciplina da questão pelo Decreto 55.823/14, instrumento perfeitamente adequado ao ordenamento jurídico.

Note-se que no âmbito do Direito Administrativo a relação jurídica havida entre o particular e o Município enseja a cobrança de preço público. Vale destacar a definição de Hely Lopes Meirelles para preços públicos:

"A tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados".

No caso estamos tratando de uma utilidade, que consiste na anuência da Administração com o uso especial de bem público pelo particular.

A fixação e a alteração da tarifa, como já se disse, competem ao Executivo e podem ser efetivadas em qualquer época do ano, para cobrança no mesmo exercício financeiro.

Sob esse aspecto, verifica-se o distanciamento do instituto analisado e a taxa, bem como de todo o rigorismo que cerca a disciplina dos tributos. Assim, com se sabe, a taxa só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que a tarifa (preço público) pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo.

No âmbito do Direito Financeiro, o preço significa "a entrada que advém de um relacionamento privado, embora possa estar do outro lado do vínculo jurídico o Estado ou direito disponível pertencente ao Poder Público. o que vai ensejar a cobrança advém de um relacionamento fundado em

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**Folha de informação nº 30

do PA nº 2015-0.284.693-0

em 16/11/2015

AGPP

RF: 785.581-7

permissão ou concessão de serviço, calcado no direito privado ou quando o Poder Público utiliza seus próprios bens para auferir renda"<sup>2</sup>.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça, a respeito da questão já decidiu em julgamento que a natureza da contraprestação pela concessão de direito real de uso é preço público, conforme se extrai da ementa:

"ADMINISTRATIVO. COBRANÇA. CONTRATO. TERRACAP. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. CONTRAPRESTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO DECENAL.

1. A contraprestação pela concessão do direito real de uso detém natureza jurídica de preço público; assim, a prescrição é regida pelas normas de Direito Civil, ou seja, prazo de 20 anos, nos termos do CC/1916, ou de 10 anos, consoante o CC/2002."(AgRg no REsp 1426927/DF, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, j. 07/08/2014).

Em outra ocasião, o STJ entendeu que a contraprestação compulsória, não pode ser considerada preço público, mas taxa<sup>3</sup>.

Por fim, invoca-se a Súmula 545 do STF: "preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu".

Com efeito, importante destacar que para os tributos o Código Tributário Nacional, no artigo 3º define tributo como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

<sup>2</sup> in OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

<sup>3</sup> AgRg no REsp 1412922/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turam, j. 10/12/2013.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº 37

do PA nº 2015-0.284.693-0

em 16/11/15  
**MICHELLE LACROIX DE ARAUJO**  
**AGPP**  
**RF: 785.561-7**  
**POA-2015-0.284.693-0**

Ora, definindo-se a natureza da contraprestação em preço como preço público, não há motivos para nos prendermos às limitações e exigências do artigo 3º do CTN. Ao contrário, pode-se concluir pela higidez do fundamento de validade do preço público cobrado, qual seja, o Decreto 55.823/14.

**iii) Disposições do Decreto 55.823/14**

Quanto ao preço público, o Decreto 55.823/14 assim como os anteriores, ao considerar os preços devidos pela utilização de parques municipais em eventos de qualquer natureza realizados por empresas particulares ou profissionais autônomos (item 28.3, do anexo do Decreto 55.823/14), previu nas observações pertinentes, especificamente na alínea "c" que:

"O pagamento dos preços fixados neste decreto poderá ser recolhido ao FEMA - Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ou, a critério da Administração, ser convertido em benfeitorias, serviços e/ou bens em valor equivalente ou superior ao preço público devido".

Em alíneas subsequentes, o mesmo instrumento prevê hipóteses de isenção.

Não consta limitação para a conversão.

Importante destacar, ainda, que há previsão semelhante para a Secretaria Municipal de Cultura, no mesmo Decreto, que cuida do assunto nas disposições gerais do item 27:

"O pagamento do preço público previsto para a cessão dos itens componentes dos acervos da Secretaria Municipal de Cultura poderá ser feito em espécie ou em bens e serviços de valor igual ou superior ao estabelecido nesta tabela.

1.1. O departamento cujo item de acervo será cedido indicará, após pesquisa de preços, os bens ou serviços de

Folha de informação nº \_\_\_\_\_

do PA nº 2015-0.284.693-0

em 15/01/15  
MICHÉLE LACERDA DE ALMEIDA  
AGPP  
RF: 785.581-9  
PALLA

seu interesse e informará as especificações destes ao interessado".

Vale observar que também neste tópico não houve limitação pelo Decreto do valor passível de conversão.

**iv) observância aos princípios constitucionais da administração pública**

Outro ponto que merece ser destacado é a necessidade de estar a Administração e seus atos em consonância com os princípios constitucionais estampados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, que preconiza dentre outros, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Nesse sentido, considerando que para a conversão o Decreto exige a análise da conveniência e oportunidade realizada pela autoridade competente, recomenda-se que os elementos levados em consideração para a decisão estejam expostos no processo. Seria recomendável que a deliberação fosse concomitante com a autorização do uso, de forma que o particular, ao ter ciência que lhe foi autorizado o uso especial do bem público soubesse as obrigações a que se submete.

Vislumbramos, portanto, a possibilidade de edição de portaria, fixando o procedimento desde o requerimento, até a autorização e que reste demonstrado no processo, as necessidades da Administração, seus respectivos custos e a conveniência de receber em forma de benfeitoria, bens ou serviços, o preço público correspondente à utilização.

**v) conclusões**

Ante todo o exposto, conclui-se que não existe limitação de valor à conversão do preço público em benfeitorias, bens ou serviços, configurando o Decreto 55.823/2014 o fundamento de validade para a fixação do valor, a cobrança, eventuais isenções e conversões.

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº 39

do PA nº 2015-0.284.693-0

em MICHELLE LACSKO DE ARAUJO

AGPP  
RF: 785.581-7  
PGM-AJC

Conclui-se ainda, pela necessidade de edição de ato, para o futuro, que fixe o procedimento adequado para a deliberação da autoridade competente quanto a conversão, de modo que fique evidente o cumprimento e observância dos princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, evitando-se que a ocorrência de hipóteses narradas pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, que relata a uma espécie de homologação da conversão pelo Secretário e não sua autorização prévia.

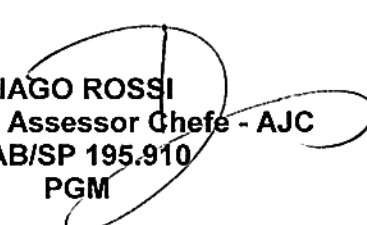
Por fim, vale ressaltar que em qualquer situação fática que se apresente, não obstante a possibilidade aventada pelo Decreto sobre a qual discorreremos no presente parecer, sempre caberá a análise da conveniência e oportunidade pela autoridade competente acerca da conversão do preço público, que poderá ser autorizada ou não, a critério da Administração.

São Paulo, 13 de novembro de 2015.

  
**TATIANA BANSTA MALATESTA**  
Procuradora Assessora – AJC  
OAB/SP nº 249.209  
PGM

De acordo.

São Paulo, 16 / 11 /2015.

  
**TIAGO ROSSI**  
Procurador Assessor Chefe - AJC  
OAB/SP 195.910  
PGM

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Folha de informação nº <sup>40</sup>

do PA nº 2015-0.284.693-0

em 16/11/15  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
AGPP  
RF: 785.561-7  
PGM-AE

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO  
AMBIENTE

**ASSUNTO** : Conversão de preço público devido pela realização de  
evento em bens/benfeitorias/serviços.

**SNJ/GAB**

**Sr. Secretário,**

Considerando os termos da consulta submetida por  
SVMA, acolho as razões expostas pela Assessoria Jurídico-Consultiva desta  
Procuradoria Geral do Município e encaminho o presente para ciência e  
eventuais considerações.

São Paulo, 16 / 11 / 2015.

  
**ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO**  
**PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO**  
OAB/SP nº 162.363  
PGM

TBM  
Preço público e conversão em benfeitorias





**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

Folha de informação n.º 41

do processo n.º 2015-0.284.693-0 em **24 NOV 2015**

(a)   
Débora A. Gutierrez  
RF. 642.041.900

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO  
MEIO AMBIENTE

**ASSUNTO:** Conversão de preço público devido pela realização  
de evento em bens/benfeitoria/serviços.

Informação n.º 3081/2015-SNJ.G.

**SECRETARIA MUNICIPAL DO VERDE E DO MEIO AMBIENTE**  
Senhor Secretário

À vista da manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva da Procuradoria Geral do Município, que endosso, no sentido de inexistir limitação de valor para a conversão do preço público, ressaltando, contudo, a necessidade de edição de ato, para o futuro, que fixe o procedimento adequado para tanto, devolvo o presente para ciência e prosseguimento.

São Paulo, **24 NOV 2015**

**ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS**  
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos  
SNJ.G.