

USO ONEROSO DE BENS PÚBLICOS POR EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Adilson Abreu Dallari
Professor Titular da PUC/SP

Resumo: A realização de serviços públicos que resultam em indenização em uso pela empresa privada concessionária de imóvel qualificado como bem público, o que pressupõe um acordo de vontades. Nesta mesma linha são analisadas as legislações municipais, o uso do solo, subsolo, espaço aéreo urbano, as servidões administrativas e sobre as dimensões da cobrança de tributos.

Palavras-Chave: Serviço Público, Empresas Concessionárias, Bens Públicos, Lei Orgânica, Servidão Administrativa, Indenização, Uso do Solo, do Subsolo e do Espaço Aéreo Urbano, Tributo.

I - Considerações preliminares

É mansamente pacífico o entendimento no sentido de que a passagem de dutos e fiação por imóveis privados depende, normalmente, conforme as circunstâncias, ou de desapropriação da faixa correspondente, ou da instituição de servidão. Em qualquer caso, sempre haverá necessidade de indenizar o particular proprietário da área afetada, em razão dos danos que lhe forem acarretados pelo sacrifício parcial de seu direito de propriedade.

Questiona-se porém, a licitude ou a viabilidade da exigência de pagamento pela passagem de dutos ou fiação, feita por concessionário de serviço público, sobre ou sob área pública pertencente a pessoa jurídica distinta daquela outorgante da concessão.

Na mais resumida síntese, em tais situações, o que se alega, equivocadamente, é uma espécie de vocação natural das áreas públicas para a realização de serviços públicos, motivo pelo qual não se haveria de falar em pagamento pelo uso, mesmo que tais serviços fossem realizados por empresas privadas concessionárias, pois o serviço por elas explorado, em si mesmo, não deixa de ser serviço público, que acaba sendo remunerado mediante o pagamento de tarifas pelos consumidores, que outra coisa não são senão a mesma coletividade "dona" dos imóveis públicos afetados pelas redes.

Na verdade, não há um serviço público universal. Existem diferentes serviços públicos prestados sob diferentes regimes, por diferentes prestadores. No caso brasileiro, dada a estrutura federativa do Estado Nacional, cada serviço público será necessariamente jungido a uma específica entidade componente da federação, podendo afetar (e este é o ponto nodal da questão) direitos e interesses de outras entidades federadas.

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal, os serviços públicos podem ser

prestados diretamente pelos órgãos da Administração Pública ou podem ser delegados a particulares, mediante concessão. O concessionário não adquire a titularidade do serviço; apenas explora economicamente a prestação do serviço concedido, que continua sendo público e, como tal, sujeito a condicionamentos especiais e dotado de prerrogativas também especiais.

Para cumprir seu dever de prestar o serviço do qual é delegado, o concessionário necessita utilizar ou ocupar espaços físicos. Tal ocupação, em algumas situações, é excludente de qualquer outra, obrigando a que a empresa concessionária adquira tais espaços, por qualquer das formas civis ou por meio de desapropriação, pagando a justa indenização, seja lá quem for o proprietário do imóvel desapropriado.

Em outras situações, o uso feito pelo concessionário não é excludente; ou seja, pode conviver com outros usos. Ou, mais exatamente; o uso feito pelo concessionário não acarreta a necessidade de adquirir o imóvel, mas, sim, de apenas utilizá-lo. Quando a empresa concessionária necessita usar um imóvel alheio, ela pode obter o direito de fazê-lo tanto pelas formas civis, quanto por meio da instituição de servidão administrativa, pagando o valor correspondente aos danos materiais que o uso do imóvel alheio acarretar ao proprietário.

Quando esse direito de uso incide sobre imóvel particular, não há problema algum. O problema está no uso, pela empresa privada concessionária, para a prestação do serviço público concedido, de imóvel qualificado como bem público.

II - Formas de uso de bens públicos

Os bens públicos são normalmente utilizados pela Administração Pública detentora de sua titularidade, para a execução de seus serviços, ou são utilizados, de maneira geral, impessoal e indistinta, pela coletividade em geral, por todas as pessoas, em caráter não exclusivo, para fins de locomoção e recreação.

Quando determinada pessoa, física ou jurídica, necessita usar um bem público em caráter exclusivo, configura-se aquilo que a doutrina denomina de "uso especial de bem público", que pode ser feito por diversas formas, como a concessão de uso, a permissão de uso, a autorização, etc. Cada uma dessas formas tem características, condições e finalidades distintas.

De qualquer maneira, e isto é o que se quer destacar, em todos os casos há uma relação negocial; não há compulsoriedade. Todas as formas de uso especial de bem público pressupõem um acordo de vontades, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo uso.

Tanto faz que o outorgado seja pessoa física ou jurídica, de direito privado ou de **direito público**. Qualquer dessas formas pode servir para viabilizar o uso, por uma empresa concessionária de serviço público, de imóvel público necessário ao

desenvolvimento dos serviços concedidos.

III - A legislação municipal sobre uso de bens públicos

O Município, por força do disposto nos artigos 1º, 18 e 29 da Constituição Federal, é pessoa jurídica de direito público interno, integrante da federação brasileira, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, regendo-se por sua respectiva Lei Orgânica e pela legislação própria que editar.

Cabe a cada Município dispor sobre o uso dos bens que integram seu patrimônio. Assim, cada problema surgido em cada específico Município, dependerá, para sua solução, do exame da legislação própria local. Não obstante, existem muitos pontos que são tratados nas diversas legislações municipais de maneira bastante assemelhada, permitindo que se tenham algumas considerações de ordem geral sobre o uso especial de bens públicos municipais.

Normalmente a Lei Orgânica do Município, em diversos artigos, que precisam ser examinados em seu conjunto, contempla os pontos principais referentes ao assunto. Inicialmente, é preciso verificar o que diz a LOM para se aferir se há, ou não, necessidade de autorização legislativa para a outorga.

Usualmente, as Leis Orgânicas restringem a obrigatoriedade de autorização da Câmara Municipal apenas à alienação de bens imóveis e, no tocante à sua gestão, apenas às figuras da concessão administrativa e de direito real de uso. Nos demais casos de mera gestão, normalmente, deixam ampla margem de liberdade ao Executivo.

O ponto fundamental da legislação local está na enumeração das competências do Prefeito Municipal. Na parte da lei Orgânica Municipal que disciplina esse assunto, cabe verificar quais os poderes conferidos ao Prefeito no tocante aos bens públicos municipais.

As Leis Orgânicas costumam determinar que, para celebrar convênios ou acordos, atos bi ou multi laterais, é indispensável a autorização da Câmara, a qual não é exigida nos casos de outorga de simples permissões ou autorizações, atos unilaterais e precários, que não cerceiam a liberdade ou comprometem economicamente o Município.

Especificamente quanto à gestão dos bens municipais, como regra geral sua administração compete ao Prefeito, devendo ser respeitada a competência da Câmara quanto aqueles utilizados em seus serviços.

É normal que, na gestão dos bens municipais, seja dada competência ao Prefeito para atribuir o seu uso a terceiros, mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, o interesse público específico e as necessidades do outorgado.

Num primeiro momento, portanto, parece não haver grandes dificuldades na outorga do uso do solo, do subsolo e do espaço aéreo aos concessionários de serviços públicos federais, desde que se chegue a um acordo no tocante ao preço, mas é exatamente aqui que está o problema, dado que, tradicionalmente (por circunstâncias bastante conhecidas e que são irrelevantes para a solução da questão atual), esse uso nunca foi devidamente formalizado e nunca foi feito em caráter oneroso.

Agora, em face das circunstâncias vigentes, imediatamente aflora a pergunta: caso não se chegue a um acordo, o titular do bem público pode recusar-se a outorgar, por exemplo, uma concessão de uso ou permissão de uso? E a resposta é positiva: sim, pode, se não houver entendimento quanto às condições do ajuste, inclusive quanto ao preço.

Tal resposta deflagra imediatamente uma perplexidade: isso poderia inviabilizar a prestação de um serviço público concedido! Tal perplexidade, entretanto não existe, pois sendo público o serviço concedido, a empresa privada concessionária pode compelir o proprietário do bem público a possibilitar o seu uso, pela forma prevista na legislação brasileira exatamente para isso, qual seja a servidão administrativa, assunto sobre o qual se passa a discorrer.

IV - Servidões administrativas

Existe uma forma de utilização compulsória de bem público municipal por terceiro, desde que esse terceiro seja uma entidade federal ou estadual, ou empresa privada prestadora serviço público, mediante outorga da União ou do Estado. Trata-se da servidão administrativa, cuja instituição está prevista no art. 40 do Decreto Lei nº 3.365, de 21/06/41, que dispõe sobre o processo da Desapropriação, o qual diz, em síntese, que os dispositivos dessa lei são aplicáveis, no que couber, à instituição de servidões administrativas.

Já tivemos ocasião de publicar estudo sobre o tema, no qual estabelecemos as diferenças entre a servidão administrativa e outros meios de intervenção estatal na propriedade alheia (as limitações administrativas e as desapropriações) e delineamos seus ramos principais, (ADILSON ABREU DALLARI, "Servidões Administrativas", in RDP nº 59-60, RT, São Paulo, págs. 90 e 91; 95 e 96).

Cabe destacar aqui apenas o fato de que as servidões nem sempre são indenizáveis. O que se indeniza é o dano que a instituição da servidão pode causar no bem sobre o qual ela recai. O dever de indenizar somente existe quando e na medida em que a instituição de uma servidão administrativa causar um prejuízo ao titular da propriedade privada. Isto somente pode ser verificado em cada caso concreto.

Indenizar, etimologicamente, significa tornar indene, sem dano. Indenizar significa compor o dano, reparar integralmente o dano, na exata medida em que este

se verificar e, obviamente, SE houver dano material, dado que lesão de direito sempre haverá, consistente na perda do direito de exclusividade sobre o imóvel afetado.

Nada existe de novo ou inusitado na utilização do instituto jurídico da servidão administrativa como forma de obtenção do uso de imóveis alheios. O vetusto Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10/04/34) já estabelecia, em seu art. 151, que o concessionário, para a exploração do serviço, tinha o direito de estabelecer servidões. Esse direito foi regulamentado pelo Decreto nº 35.851, de 16/07/54, que, fornece um excelente quadro dos ônus e prerrogativas, de ambas as partes envolvidas, no tocante à instituição de servidão administrativa.

Aplicam-se ao processo judicial de instituição de servidão, no que couber, as mesmas normas que disciplinam o processo da desapropriação. Em um e outro desses institutos jurídicos, sempre é possível atingir o resultado almejado de maneira amigável, desde que exista acordo quanto ao valor da indenização. Mas, da mesma forma que acontece na desapropriação, o cerne da maioria das ações judiciais versa sobre a fixação do valor da indenização.

Não há, portanto, como se estabelecer, de maneira universal e segura, os critérios para a fixação da indenização devida pela instituição da servidão. No caso concreto sempre se haverá de considerar a efetiva restrição acarretada ao imóvel, podendo ocorrer que isso até mesmo não aconteça (ou aconteça em grau mínimo), sendo também relevantes os proveitos que poderão advir da execução do serviço para o próprio titular do bem afetado, inclusive a utilização que ele possa vir a fazer dos dutos e postes instalados.

O fato é que a possibilidade da instituição de servidões administrativas também está expressamente prevista na legislação que disciplina os serviços de telecomunicações (art. 100, da Lei nº 9.472/97 - a chamada Lei Geral de Telecomunicações) e na recente legislação federal que trata das concessões de serviços de energia elétrica (Lei nº 9.074, de 07/07/95, art. 10, com a redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/98).

A lei geral de concessões de serviços públicos, Lei nº 8.987, de 13/02/1995, que "Dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências", não deixou esse assunto de lado, tendo incluído, em seu art. 29, incisos VIII e IX, a viabilização da instituição de servidões como um encargo do concedente, paralelamente às desapropriações necessárias à execução dos serviços concedidos.

Em síntese, não existe possibilidade jurídica de o Município (ou qualquer outra entidade pública estadual, ou qualquer delegatário de serviço público estadual ou municipal) impedir a instalação e funcionamento de um serviço público federal ou estadual concedido, negando autorização para a instalação de dutos, postes e fiação. Se não se chegar a um entendimento quanto ao uso do solo, do subsolo e do espaço aéreo municipal (ou estadual), sempre haverá possibilidade de se recorrer à

via judicial para que isso seja feito de maneira coercitiva.

V - A legislação sobre concessões de serviços públicos e os Municípios

Conforme já foi dito, tanto a legislação geral sobre concessões de serviços públicos (Lei nº 8.987/95), como a legislação disciplinadora de cada específico serviço, fornecem suporte jurídico para que as concessionárias possam obter o uso de bens imóveis estaduais ou municipais.

Mais que isso: a legislação também estabelece a obrigatoriedade do compartilhamento da infra-estrutura física dos diversos serviços públicos concedidos, compreendendo postes, dutos e servidões.

Isso significa que a outorga do direito de uso de imóvel alheio feita a uma empresa (inclusive por meio da instituição de servidão administrativa) pode aproveitar a todas as outras empresas que explorem outros serviços públicos concedidos, no limite das possibilidades físicas e nos termos das normas pertinentes.

Cabe, entretanto, destacar que qualquer empresa, concessionária, permissionária ou autorizatória de serviços públicos não está imune à observância das normas locais no tocante a suas instalações físicas.

A lei federal não autoriza (nem poderia autorizar) a simples desconsideração das competências que a própria Constituição Federal outorga ao Município. A instalação de cabos e equipamentos deve ser feita em harmonia com os interesses municipais, devendo, sempre que possível, haver um entendimento, um diálogo, uma negociação entre o concessionário e a autoridade local, sendo certo que nesse relacionamento o concessionário sempre deverá ter respaldo da autoridade concedente (inclusive para a instituição de servidão administrativa, se necessário).

Evidentemente, os serviços concedidos não poderão funcionar se não houver possibilidade concreta de instalação das redes e equipamentos. Além disso, os aspectos sociais do serviço, sua relevância social, os ônus decorrentes de benefícios proporcionados à coletividade, devem ser considerados tanto na negociação com a autoridade municipal, acima referida, quanto na eventual fixação judicial do valor da indenização devida pela instituição de servidão administrativa.

Mas não cabe à Prefeitura interferir, de qualquer forma, nos equipamentos e no serviço federal ou estadual concedido, sendo, portanto, evidentemente descabida qualquer taxa pelo exercício do poder de polícia quanto a isso, mesmo que instituída com o "nome" de preço público. Cabe ao Município, sim, cuidar dos aspectos urbanísticos das instalações, para que a cidade não seja desfigurada nem haja riscos ou inconvenientes para os munícipes, mas também não pode cobrar taxa de polícia quanto a isso, por força da imunidade conferida pelo § 3º, do art. 155, da Constituição Federal, que será objeto de exame mais adiante.

Em resumo, o regime jurídico da concessão de serviço público está exaustivamente tratado na legislação federal, cabendo ao Município preocupar-se exclusivamente com o que interferir na disciplina do uso do solo, do subsolo e do espaço aéreo urbanos e, muito especialmente, com os bens que integram seu patrimônio imobiliário, inclusive vias e logradouros públicos, podendo, sim, condicionar seu uso ao pagamento do preço correspondente, não obstante os revezes que tem suportado na esfera judicial, que passam a ser examinados.

VI - Comentários à jurisprudência existente

Um considerável número de Municípios, por lei ou decreto, com os mais variáveis conteúdos e fundamentos, instituiu a exigência de pagamento, por parte da concessionária de serviço federal ou estadual, pelo uso do subsolo, do solo e do espaço aéreo, ocupado por dutos, postes e fiação. A quase totalidade se deu mal; quase todas as exigências municipais foram suspensas liminarmente ou anuladas por decisões judiciais.

Não é o caso de se proceder a um exame detalhado de cada um ou de alguns desses casos. Para os fins deste estudo, basta destacar os aspectos mais relevantes que foram considerados nas decisões judiciais.

Alguns Municípios instituíram o IPTU, correspondente à área física ocupada pelos postes, ou também pela área dos dutos ou da projeção do espaço aéreo. Outros, preferiram cobrar taxa pelo exercício do poder de polícia, invocando a necessidade de disciplinar o uso do espaço urbano, inclusive sob o aspecto ambiental. Enfim, muitos instituíram um tributo incidente, direta ou indiretamente, sobre os serviços concedidos.

Em tais casos a cobrança foi fulminada pelo Poder Judiciário com base no disposto no § 3º, do art. 155 da Constituição Federal (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3), cuja redação é a seguinte:

“§ 3.º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro tributo poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.”

Efetivamente, por força desse dispositivo, com exceção de ICMS, e dos tributos incidentes sobre importação e exportação, nenhum outro **tributo** pode recair sobre os mencionados serviços.

Note-se, porém, que o dispositivo não tem a dimensão que lhe tem sido dada, pois ele não impede a cobrança de tributos incidentes sobre a empresa concessionária (como, por exemplo, a taxa de água e esgoto), nem, muitíssimo menos, impede a cobrança de qualquer outra coisa que não seja um tributo.

Diante disso, alguns Municípios instituíram **preços públicos** pelo uso dos bens imóveis urbanos, mas, na disciplina da matéria, deram à cobrança todas as características de verdadeiro **tributo**, inclusive com alíquotas e bases de cálculo. Em tais casos, apenas o nome dado ao encargo financeiro era “preço público”, mas a substância era de verdadeiro tributo, justificando-se, assim, a fulminação judicial.

Outro Municípios, entretanto, instituíram verdadeiros preços públicos, com base nas respectivas Leis Orgânicas, mas, mesmo assim, tiveram a pretensão repelida na via judicial, com fundamento no disposto no Decreto federal nº 84.398, de 16/01/1980, que “Dispõe sobre a Ocupação de Faixas de Domínio de Rodovias e de Terrenos de Domínio Público e a Travessia de Hidrovias, Rodovias e Ferrovias, por Linhas de Transmissão, Subtransmissão e Distribuição de Energia Elétrica, e dá outras Providências”.

O art. 1º desse Decreto, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto 86.859, de 19/01/1982, nada contém que mereça maiores comentários. O problema está no art. 2º, deenganadamente inconstitucional:

*“ART. 2º - Atendidas as exigências legais e regulamentares referentes aos respectivos projetos, as autorizações serão por prazo indeterminado e **sem ônus** para os concessionários de serviços públicos de energia elétrica”.*
(destacamos)

Salta aos olhos que não cabe à União dispor sobre o uso de bens públicos municipais, e muito menos por meio de simples decreto. Nem se diga que, no caso, a mencionada norma estaria apenas disciplinando um serviço público federal. Se assim for entendido, será forçoso concluir que a gratuidade aí afirmada poderia estender-se também sobre bens públicos de particulares, pois o serviço continuaria sendo público federal.

Para sustentar a constitucionalidade desse dispositivo, argumentou-se com o despropositado entendimento (já afastado pela melhor doutrina e jurisprudência) de que os bens públicos pertencem à coletividade, aos cidadãos, e não a esta ou aquela específica pessoa jurídica de direito público. Obviamente, tal entendimento não tem como sustentar-se à luz dos princípios da autonomia municipal e da legalidade.

Com efeito, a autonomia municipal compreende a titularidade de todos os bens municipais e especialmente a plena liberdade, sem qualquer turbação não expressamente fundada na Constituição Federal, de sua administração. Além disso, decreto não é lei; é mero ato administrativo, de conteúdo normativo, dispondo sobre meios e modos de execução de alguma específica lei (que no caso não existe) e dirigido aos subordinados de seu signatário (coisa que o Município não é, com relação ao Presidente da República).

É evidente que o Município não pode proibir, impedir ou prejudicar o

funcionamento de um serviço público federal. Mas é também verdade que a execução de serviço público federal não pode servir de pretexto, nem tem força suficiente, para destroçar o princípio constitucional da autonomia municipal e, por extensão, o próprio princípio federativo, que integra o chamado cerne fixo da Constituição, não podendo ser abolido nem mesmo por Emenda Constitucional (confira-se, CF art. 60, § 4º, I).

O Município pode ser até mesmo compelido judicialmente a ceder o domínio ou o uso de seus bens para viabilizar o funcionamento de um serviço público federal, por meio de desapropriação ou constituição de servidão administrativa, mas não gratuitamente.

VII - Considerações doutrinárias

Hoje em dia (salvo alguma absoluta exceção) não mais se sustenta que os bens públicos possam ser havidos como “res nullius” (coisa de ninguém) ou “res comunis omni” (coisa pertencente à coletividade, na linguagem atual, bem difuso).

A melhor doutrina do direito administrativo é unânime em afirmar que os bens públicos são de **propriedade** ou domínio das pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e de suas respectivas entidades autárquicas. Sem maior detalhamento, basta citar, entre outros consagrados autores de obras gerais, VALMIR PONTES, HELY LOPES MEIRELLES, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, DIÓGENES GASPARINI, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, ODETE MEDAUAR, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, e JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Todos eles entendem que os bens públicos integram o patrimônio de alguma dessas mencionadas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público.

A jurisprudência tem uniformemente determinado o pagamento de indenização pela desapropriação de bens públicos, inclusive bens públicos de uso comum, como praças e vias públicas, conforme já por diversas vezes ocorreu quando da inundação de áreas urbanas em decorrência da construção de barragens. Não há porque dispensar, de maneira total e absoluta, o direito à indenização quando se tratar da constituição de servidão administrativa, pois, de qualquer forma, o direito de propriedade será sacrificado, ainda que parcialmente.

Com muito maior razão, não há como sustentar que a cessão voluntária de seus bens, ou do uso deles, por parte do Município, tenha que ser necessariamente gratuita.

O Código Civil, no art. 65, expressamente reconhece e afirma o domínio das entidades públicas sobre os respectivos bens. No art. 66, faz uma classificação quanto ao uso que deles se faça, sem que isso aniquile o domínio. E no art. 68 deixa bem claro que o uso deles (de quaisquer deles, inclusive os de uso comum) pode ser gratuito ou oneroso. Realmente, não há como contestar a possibilidade de que o

proprietário público estabeleça um pagamento pelo uso de seus bens por outras pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Se assim não fosse, a simples cobrança de pedágio pelo uso de rodovia seria inconstitucional.

Essa situação não se altera absolutamente quando o uso especial é feito por uma empresa privada exploradora de serviço público. Nem mesmo haveria de ser gratuito se o serviço público fosse operado diretamente por uma pessoa jurídica de direito público diferente daquela titular do domínio, pois os patrimônios públicos são diferentes, afetando diferentemente diferentes contribuintes.

Preços públicos não se confunde absolutamente com tributos. Portanto, não faz qualquer sentido a invocação do disposto no acima transcrito § 3º, do art. 155, da Constituição Federal, que se refere apenas e tão somente a tributos, como fundamento da impossibilidade da cobrança de preços públicos.

VIII - Conclusões

Estados e Municípios, bem como suas respectivas entidades autárquicas, podem cobrar um preço público pelo uso de seus imóveis, compreendendo o solo, o subsolo e o espaço aéreo. Não havendo entendimento quanto às condições do uso, especialmente quanto aos valores de pagamento, poder-se-á instituir servidão administrativa.

Havendo entendimento, concordando a empresa concessionária do serviço telefônico com os valores fixados pelo proprietário do bem público sobre o qual serão colocadas as instalações, dutos e fiação, o pagamento terá a natureza jurídica de preço público. Não havendo entendimento, havendo necessidade de instituir servidão administrativa, o pagamento estipulado pelo juiz ou acordado pelas partes terá a natureza jurídica de indenização.

No caso do uso consentido, viabilizado por meio de concessão, permissão ou cessão de uso, deve ser observado o disposto na Lei Orgânica do Município ou na Constituição Estadual, quanto à necessidade ou não de concordância do respectivo Poder Legislativo. Normalmente, na maioria dos casos, os preços públicos são fixados por Decreto do Chefe do Executivo. Em se tratando de imóvel sob a posse de delegatário de serviço público, estando ele autorizado a ceder o uso a terceiros, o valor será fixado por contrato celebrado entre as empresas envolvidas.

Pondere-se, entretanto, que nem as entidades públicas, nem as empresas delegatárias de serviço público podem, licitamente, agir com a desenvoltura de empresas imobiliárias, visando a obtenção de lucro. É lícito cobrar, será lícita a receita obtida, desde que não sejam fixados valores exorbitantes, que não guardem uma certa relação com os incômodos ou danos causados pelo uso de imóveis de seu domínio ou sob sua posse.