



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
"Terra das Nascentes"

Câmara de Vereadores de Jóia
PROTOCOLO Nº: 367
Recebido em: 25/06/2021
Horário: 17h 15min
Servidor

PARECER JURÍDICO
052/2021

Matéria: Projeto de Lei nº 4.402, de 2021.

Ementa: PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO. USO. ESPAÇO PÚBLICO. PRAÇA. MARCIAL. TERRA. FIXAÇÃO. PAINEL DIGITAL PARA FINS DE PROPAGANDA. COMÉRCIO LOCAL. EMPRESA FUTURA MIDIA DIGITAL LTDA. NECESSIDADE. ATENDIMENTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998. SEQUÊNCIA NUMÉRICA. INCORRETA. ARTIGO 4º. NECESSIDADE. MINUTA. TERMO. DOCUMENTOS. JUSTIFICATIVA. ESCOLHA DA EMPRESA. LEI. LICITAÇÕES.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social, à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.402/2021, que "Autoriza o Poder Público a conceder o uso de espaço público para fixação de Painel Digital para fins de propaganda do Comércio Local", de autoria do Poder Executivo.

Os motivos constam em anexo à minuta de lei apresentada, além do Parecer Jurídico nº 41/2021 oriundo da Assessoria Jurídica do Poder Executivo.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Inicialmente, no que se refere ao aspecto formal, a presente proposição deve ser elaborada de acordo com o disposto pela Lei Complementar nº 95, de 1998, bem como observar as sugestões expressas no Manual de Redação da Presidência da República.¹

Desta forma, **observa-se duplicidade na numeração exposta nos artigos, ou seja, a sequência numérica dos artigos da proposição estão incorretos**, haja vista que o art. 4º foi redigido duas vezes e com redações diferentes. Recomenda-se, desde logo, que seja revista a sequência e seja renumerado.

No que se atine à matéria objeto da proposição, cabe referir, ser do Município a competência para a regulamentação do uso de seus bens. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe:

Art. 13 É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:
(...)

¹BRASIL. Presidência da República. Manual de redação da Presidência da República / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. – 3ª. Ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 25/06/2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

IV – dispor sobre a autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;(Grifo inserido)

A Lei Orgânica do Município expõe:

Art. 5º Ao Município compete promover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X - dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos; (Grifo inserido)

Ainda, o mesmo diploma legal supracitado, nos seus artigos 20 e 50, dispõe sobre o uso de forma exclusiva por particulares:

Art. 20 – Compete à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito Municipal:

(...)

VII – legislar sobre a concessão e permissão de uso de bens e serviços municipais;

Art. 50 – Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros mediante concessão, permissão ou autorização **conforme o caso e o interesse público exigir, nos termos da lei.** (Grifo inserido)

Em continuação, o art. 41 da Lei Orgânica Municipal expõe:

Art. 41 Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

(...)

XXI - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos, taxas, tarifas e preços públicos; (Grifo inserido)

Quanto ao objeto analisado, cabe referir, que o Poder Executivo pretende com a presente minuta de lei, conceder o uso de espaço público para fixação de Painel Digital para fins de propaganda do Comércio local.

O art.1º da proposição estabelece:

Art.1º Fica autorizado o Poder Público de Jóia, a conceder o uso do espaço na Praça Municipal Marcial Terra, para o fim exclusivo de fixação de um Painel Digital que terá a finalidade de divulgar ações sociais, ações de caráter educativo, propaganda e promoções do Comércio Local.

Ainda, no texto previsto na proposição estabelece que o Poder Público sempre que necessário poderá fazer uso do Painel Digital, mediante contato direto com a Empresa responsável, sem qualquer custo adicional- art.4º(a sequência numérica está incorreta, haja vista que há dois artigos com a numeração 4).

Observa-se, que pelo texto redacional a empresa efetuará a contraprestação através de serviços, de forma que a concessão não é totalmente gratuita, além do Poder Público ceder ainda, conforme o texto da redação do parágrafo único do art.4º da proposição, além do espaço público, a energia elétrica no local - Praça Marcial Terra.

Ocorre, **que nos autos do processo legislativo não consta a Minuta do Termo.** Esse deve acompanhar o projeto de lei, contendo as obrigações de ambas as partes e as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

demais disposições, como, por exemplo, caso seja utilizado o espaço público para fins diversos do inicialmente estabelecido.

Cabe explicar a utilização de bens públicos por particulares, na lição do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles: (...) “todos os bens públicos, qualquer que seja a sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares desde que a utilização consentida pela Administração não os leve à inutilização ou destruição”.¹

Os institutos de direito administrativo à disposição da Administração, para o uso de forma privativa dos bens públicos por particulares, são a permissão, a autorização administrativa de uso e a concessão. Em casos mais específicos, utiliza-se a concessão do direito real de uso.

A *permissão* é “ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de um bem público, para fins de interesse público”, segundo a conceituação de Maria Sylvania Zanella Di Pietro.² Formaliza-se por meio de um termo de permissão de uso; não depende de autorização legislativa, exceto se a lei local assim o exigir; recomenda-se a realização de licitação, exceto quando relevantes razões de interesse público recomendar o afastamento desse procedimento. É um instituto que se situa entre a *autorização de uso* e a *concessão de uso*.

Na *autorização de uso*, a utilização do bem pelo particular de forma exclusiva se dá de forma extremamente precária, ou seja, inexistente a menor estabilidade para a manutenção do autorizado na posse e uso do bem. Deve ser empregado para períodos extremamente curtos, não depende de autorização legislativa e se formaliza por meio de portaria.

Em relação à Concessão de Uso, em que a licitação como regra é obrigatória, é salutar colacionar o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho³ acerca do tema, veja-se:

Concessão de Serviço Público e Concessão de Uso de Bem Público A manifestação mais simples e superficial de diferenciação entre concessão de serviço público e concessão de uso de bem público refere-se ao objeto sobre o qual versam, traduzido nas próprias denominações. Enquanto uma tem por objeto um serviço público, a outra envolve o uso de bem público. Mas a diferença entre os institutos é muito mais extensa, talvez a ponto de inviabilizar a recondução de ambos a um único gênero. **A concessão de serviço público consiste na delegação temporária da prestação de serviço público a um particular**, que passa a atuar por conta e risco próprios (na acepção acima indicada). Portanto, a concessão de serviço público conduz a uma alternativa organizacional para a prestação dos serviços públicos fundada na concepção de associação entre interesse público e iniciativa privada para atendimento a necessidades coletivas de grande relevância. **Já a concessão de uso de bem público consiste na atribuição temporária a um particular do direito de uso e fruição exclusivos de certos bens públicos.** Essa

¹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro** – São Paulo: Editora Malheiros. 14ª ed. p. 308

²DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo. Atlas. 2009, p. 690 e ss.

³JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público** – São Paulo, Editora Dialética, 2003. p. 105



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

transferência tanto pode fazer-se para que o particular valha-se do bem para satisfação de seus interesses próprios e egoísticos como também poderá propiciar exploração empresarial, com o desenvolvimento de atividades econômicas lucrativas em face de terceiros. De modo genérico, a concessão de uso de bem público não exige, necessariamente, a instrumentalização do bem objeto da concessão para a realização do interesse público, ainda que tal não possa ser excluído de modo absoluto. Assim, é possível que a concessão de uso recaia sobre bens ociosos para a Administração, os quais não teriam qualquer outra destinação mais apropriada para satisfação de necessidades coletivas. Nesse caso, a Administração poderá obter uma remuneração a ser paga pelo concessionário, o que legitimará a decisão de atribuir o bem à utilização privativa de um certo particular, o qual se valerá do bem para intentos próprios. **Mas também não haverá impedimento a que a concessão de uso seja uma via para propiciar a implantação de empreendimentos de interesse social ou coletivo.** Assim, pode imaginar-se a concessão de uso de uma área deserta, visando à edificação de prédios e outras acessões, de modo a incentivar a atividade econômica, a criação de empregos e assim por diante. Nesse caso, o bem público será utilizado para fins de desenvolvimento de atividade econômica por um particular, sem que se configure própria e diretamente satisfação de interesses coletivos ou difusos. Mas também se pode utilizar a concessão de uso para esses outros fins. Assim, pode ceder-se o uso privativo de certas áreas no âmbito de prédios públicos para o estabelecimento de restaurantes, por exemplo. (Grifo inserido)

Há necessidade de mencionar o entendimento do doutrinador Hely Lopes Meirelles⁴, sobre a concessão de uso:

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 de uso do bem público ao particular, para que o **utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.** (Grifo inserido)

Ressalta-se, que o artigo 50, da Lei Orgânica Local, é categórico ao afirmar que “Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e o interesse público exigir, nos termos da lei”.

A concessão como forma de uso dos bens por particulares foi abordada pelos autores Paulo César Flores e Alexandre Alves, no Livro “Patrimônio no Executivo e Legislativo Municipal”, editado pelo IGAM, em 2017, conforme segue:

⁴Meirelles, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 14ª edição, editora Revista dos Tribunais, p. 236.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

13.4 Concessão de Uso Permite a utilização exclusiva de um bem público ao particular, inclusive para a exploração com finalidade de lucro, nos termos de legislação regulamentadora e **licitação prévia na modalidade concorrência**. Não é transferível a terceiros, gera direitos pessoais e subjetivos ao cessionário, pode ser por tempo determinado ou indeterminado, gratuita ou onerosa. A revogação fora dos ditames contratuais gera direito à indenização. (Grifo inserido)

Observa-se, que na exposição de motivos traz a justificativa de que: (...) *Foi contatado com a Empresa FUTURA MIDIA DIGITAL LTDA, devido ser a única na região que se disponibiliza a fazer esse serviço e demonstrou interesse em prestar esse serviço ao Município de Jóia.*(...).Entretanto, não há nos autos do processo legislativo documentos referentes a essa situação, pois a licitação em regra é obrigatória, e, considerando se tratar de empresa privada, há necessidade de que seja juntado aos autos a documentação pertinente ao informado na justificativa, ou seja, necessidade da comprovação do atendimento à Lei de Licitações nº 8.666/1993, a qual somente será revogada depois de 2 (dois) anos da data da publicação da nova lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos). É preciso explicar que o Poder Público não pode dispor livremente de seus bens sem qualquer contrapartida para a população ou sociedade, além de cumprir quando exigível os ditames licitatórios, que no caso aqui apresentado deve ser juntado aos autos do processo legislativo a documentação pertinente à escolha da empresa, reforça-se.

Desta forma, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo. Entretanto, a proposição não atende à Lei Complementar nº 95/1998⁵, pois há sequência numérica incorreta dos artigos, havendo duplicidade do art.4º com redações diferentes. Consta-se, também, que não foram juntados aos autos do processo legislativo a minuta do Termo, bem como dos documentos comprobatórios da escolha da empresa citada na proposição, em atendimento a Lei de Licitações.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.402, de 2021, conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

IVANIA REGINA CADOR
Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1

JÓIA (RS), 25 de junho de 2021

Ivania Regina Cadore
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

⁵ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.