



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

Câmara de Vereadores de Jóia
PROTOCOLO Nº: 417
Recebido em: 16/07/2021
Horário: 16h 30min
Joxara F. Renato
Servidor

PARECER JURÍDICO
057/2021

Matéria: Projeto de Lei nº 4.412, de 2021.

Ementa: PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO.USO.VEÍCULOS.DOMÍNIO. MUNICÍPIO DE JÓIA. NÃO ONEROSO. ASSOCIAÇÃO AFECOART. ASSOCIAÇÃO COOPERCAMPO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. RECOMENDAÇÕES.

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 4.412/2021, que “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A OUTORGAR CONCESSÃO DE DIREITO DE USO DE VEÍCULOS DE DOMÍNIO MUNICIPAL”, de autoria do Poder Executivo.

Os motivos constam em anexo à minuta de lei apresentada.

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, em observância à melhor técnica, recomenda-se que a ementa seja redigida em letras minúsculas, respeitando às regras ortográficas quanto as palavras que devem iniciar com letra maiúscula.

Insta observar, 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:

(...)

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:

(...)

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, 2008.



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

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

Ainda, o mesmo diploma legal supracitado, nos seus arts. 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 em análise, cabe referir, que o Poder Executivo pretende com a presente minuta de lei, conceder mediante contrato de concessão de direito de uso não oneroso de veículos/motocicletas, de domínio público, 1 (uma) motocicleta à AFECOART – Associação de Feirantes Colonos e Artesões de Jóia- CNPJ nº 19.373.390/0001-73, localizada à Rua Brasilina Terra, nº 911, Centro de Jóia-RS e, 2 (duas) à COOPERCAMPO – Cooperativa Agrícola de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços – CNPJ nº 11.304.101/0001-72, com sede no Assentamento Ceres, interior de Jóia/RS, para fins de participação em eventos, reuniões, chamadas públicas e divulgação dos serviços na sede do Município e aos Municípios vizinhos.(art.2º)

Consta na exposição de motivos a seguinte justificativa:

O presente Projeto de Lei tem por objetivo autorizar o Poder Executivo Municipal a celebrar a concessão de direito de uso de veículos: motocicletas Honda 160 CC, ano 2018, a qual terá a finalidade de transportar membros da AFECOART e COOPERCAMPO, para participarem de reuniões, divulgação dos produtos, chamadas públicas que acontecem em vários Municípios da região, conforme solicitação verbalmente dos associados e diretoria, realizada à esta Administração.

A Associação de Feirantes e Colonos e Artesões – AFECOART e COOPERCAMPO, estão localizadas no Município de Jóia, a AFECOART tem associados de todo o Município, os quais são beneficiados com a venda de seus produtos coloniais expostos diretamente na Feira local. A COOPERCAMPO é uma Cooperativa que organiza a produção e venda de produtos agrícolas na Região.

Portanto, estes veículos, virão trazer economia aos associados de ambas as beneficiárias, pois sempre que precisam se deslocar até outra cidade para levar



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

documentos ou participar das chamadas públicas precisam ir com seus próprios veículos.(...)

Observa-se, que o art.3º da proposição analisada dispõe:

Art.3º Os veículos a serem **concedidos reverterá ao patrimônio do Município se, em qualquer tempo, caso cessar sua utilização no fim especificado no artigo 2º desta Lei.** (Grifo inserido)

Entretanto, o texto redacional do art.4º traz:

Art.4º A Concessão de uso será outorgada pelo prazo de três (3) anos, **após será declarado uso e propriedade definitiva das beneficiárias**, mediante emissão de Termo Definitivo de Concessão de Uso. (Grifo inserido)

Observa-se pelo texto disposto no art.4º, que está em desacordo com o art.3º e, também, com a Minuta do Termo acostado aos autos. As cláusulas Sétima- Da Vigência (7.1) e a Cláusula Décima Primeira – Da Revogação (11.1) do termo trazem:

7.1.O prazo de vigência deste Termo, conforme Lei Municipal nº...../2021, é de três anos(3) portanto até..... de 2024, **podendo ser prorrogado nos termos do mesmo artigo.**

11.1 O Presente Termo de Cessão de Uso não gera ao CESSIONÁRIO direito subjetivo de continuidade, cabendo ao CEDENTE, **em qualquer tempo e a qualquer título, seja por descumprimento das obrigações ou quando interesse público exigir, revogá-lo.** (Grifo inserido)

Cabe explicar, no que tange 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 Sylvia 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.

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA

“Terra das Nascentes”

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 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

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*”

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.

Há necessidade de expor 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 art. 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”.

Insta observar, da necessidade de lei geral para estabelecer as possibilidades de uso dos bens públicos, estabelecendo critérios para a solicitação do benefício e escolha dos interessados, sendo desaconselhável que se elabore lei para uma entidade específica, em razão de ferir o princípio da isonomia. Entretanto, a ocorrência de uma situação para atendimento de assunto de interesse coletivo, devidamente justificada, viabiliza a tramitação de leis esparsas, ainda que desaconselhável.

Desta forma, o projeto de lei que originará uma lei esparsa deverá prever os requisitos para que haja viabilidade da matéria. Ou seja, no caso em questão, sugere-se que a proposição seja adequada de acordo com a regulamentação da matéria, pois o Poder Público não pode dispor livremente de seus bens sem qualquer contrapartida para a população ou sociedade, podendo ser uma meta de produção, aumento da emissão de notas fiscais, ou algo do gênero. No projeto em tela não há previsão de contrapartida das entidades, e nem a forma de escolha das entidades que usufruirão dos bens, pois a concessão é, em regra, precedida de licitação. Se integrante de um programa de incentivos econômicos, poderá ser dispensada, **de forma justificada.**

Assim, recomenda-se seja acostada aos autos a informação da forma de escolha das entidades, bem como seja previsto o tipo de sanção quanto ao resultado negativo do laudo, além de ser revisto o texto redacional do art.4º da proposição, a qual prevê que a concessão de uso será outorgada pelo prazo de três (3) anos, após será declarado uso e propriedade definitiva das beneficiárias, mediante emissão de Termo Definitivo de Concessão de Uso. Observa-se, que a redação do art.4º está em desacordo com o texto redacional do art.3º da proposição e com as cláusulas 7.1 e 11.1 da minuta do Termo e, também, em desacordo com o instituto da Concessão de Uso explicado acima.

Conclui-se, portanto, que a proposição analisada foi deflagrada pelo agente competente, o Prefeito Municipal. Entretanto, recomenda-se à Comissão Solicitante, que diligencie no sentido de serem anexadas aos autos do processo legislativo as informações supramencionadas e, que a proposição seja adequada, para que haja a viabilidade do projeto de lei.

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”

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.412/2021, conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

JÓIA (RS), 16 de julho de 2021.

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

IVANIA REGINA CADOR

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