



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

PARECER JURÍDICO
001/2021

Câmara de Vereadores de Jóia
PROTÓCOLO Nº: 074
Recebido em: 18/01/2021
Horário: 17h13min
Servidor

Matéria: Projeto de Lei nº 4.342, de 2020.

Ementa: CONCESSÃO.USO.EQUIPAMENTOS.
DOMÍNIO. MUNICÍPIO DE JÓIA. NÃO ONEROSO.
ASSOCIAÇÃO DE MÁQUINAS AGRICULTURA
FAMILIAR.NECESSIDADE. MINUTA.TERMO DE
CONCESSÃO DE USO. RECOMENDAÇÕES.

Trata-se de pedido encaminhado pela Presidência à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.342/2020, que “AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL DE JÓIA A OUTORGAR CONCESSÃO DE DIREITO DE USO DE EQUIPAMENTOS DE DOMÍNIO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, 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 o início com letra maiúscula. Observa-se, ainda, a redação quanto ao ano do Projeto de lei, o qual está referido ser de 2020.

No tocante à matéria, 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:

(...)

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

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: 18/01/2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA

“Terra das Nascentes”

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 artigo 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 mediante contrato de concessão de direito de uso não oneroso de equipamentos de domínio público, para Associação de Máquinas da Agricultura Familiar Nova Esperança, CNPJ nº 35.777.811/0001-88, localizada no PA-Assentamento Ceres, Interior de Jóia-RS.

O art.5º da proposição analisada dispõe, que a concessão de uso será outorgada pelo prazo de 3 (três) anos, podendo ser prorrogado a juízo da municipalidade, mediante Lei.

O art. 7º refere que deverá anualmente apresentar Laudo de Vistoria das condições gerais dos equipamentos, sendo pré-requisito o resultado final do Laudo, "em boas condições de uso".

Entretanto, observa-se que não há qualquer tipo de sanção quanto ao resultado negativo do laudo.

O artigo 6º da proposição analisada dispõe:

Art. 6º A concessão de uso será outorgada por **contrato de concessão de Direito de Uso**, no qual, além dos dispositivos supra, constará a obrigação da concessionária de manter e conservar os equipamentos em permanentes condições de uso, sem ônus ao erário público municipal. (Grifo inserido)

Ocorre, **que nos autos do processo legislativo não consta a Minuta do Termo de CONCESSÃO DE USO.** Esse deve acompanhar o projeto de lei, contendo as obrigações de ambas e a previsão de que quaisquer desvios de finalidade no uso, reverterão os bens à Administração.



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

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.

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**

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.

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”

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 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 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)

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”

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:

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. **Em caso de concessão de uso o bem deve ser desincorporado no patrimônio e na contabilidade da entidade que concede o uso, sendo o termo de concessão registrado nas contas de controle atos potenciais.** (Grifo inserido)

Observa-se, que não há explicação de como ocorreu a escolha da entidade que usufruirá 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.**

É preciso explicar que 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. Observa-se, que no Projeto analisado não há previsão de contrapartida da Associação.

Desta forma, recomenda-se que seja oficiado ao Poder Executivo solicitando informações de como ocorreu a escolha da entidade que usufruirá dos bens, a demonstração de qual contrapartida será realizada, bem como que seja acostado aos autos do processo legislativo a **Minuta do Termo de CONCESSÃO DE USO.** Essa deve acompanhar o projeto de lei, contendo as obrigações de ambas as partes e a previsão de que quaisquer desvios de finalidade no uso, reverterão os bens à Administração.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, desde que atendidas as recomendações mencionadas, **opina-se** favoravelmente ao Projeto de Lei analisado, conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

JÓIA (RS), 18 de janeiro de 2021

IVANIA REGINA CADOR

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

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