



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG N° 031/2021

PROJETO DE LEI N° 050/2021

INTERESSADO(A): Vereador Fabinho Polisinani

ASSUNTO: Concessão de uso de bem público

I. Projeto de Lei n° 050/2021, que disciplina a concessão do imóvel denominado estádio municipal "Frederico Platzeck" e alojamento existente na Rua Maria Izabel, nº 398, e dá outras providências.

II. Ausência de previsão das hipóteses de extinção da concessão, aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, bem como sua alteração unilateral para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

III. Necessidade de se garantir à Administração as cláusulas exorbitantes impostas pelo art. 58 da Lei n° 8.666/93.

IV. Projeto que não atende aos deveres próprios da autotutela ou da tutela administrativa, exigidos pelo § 2º do art. 108 e do art. 177, ambos da Lei Orgânica do Município de Garça.

V. Possibilidade de emenda ou substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos arts. 153 e 154 da RICMG.

VI. Propositora que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei n° 050/2021, por meio do qual o Chefe do Executivo busca obter autorização legislativa para a outorga de concessão do estádio municipal "Frederico Platzeck" e alojamento existente na Rua Maria Izabel, nº 398, nos moldes do art. 177 da Lei Orgânica Municipal.

De acordo com o Projeto, a concessão será realizada por meio de procedimento licitatório na modalidade concorrência pública, mediante maior porcentagem da receita de cada evento a ser direcionado ao Fundo Municipal de Esportes, observado o montante mínimo fixado em regulamento.

Para tanto, o Autor pondera que medida visa garantir "*a abertura de procedimento licitatório objetivando a reforma de todo o Estádio Municipal, assim como a concessão de uso daquele espaço, que será destinado para atividades futebolísticas e utilização de outros eventos, mediante maior porcentagem da receita de cada evento a ser direcionado ao Fundo Municipal de Esportes*".



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

*É a síntese do necessário.
Passo a opinar.*

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, relativamente à administração patrimonial da municipalidade, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)*

Desta forma, ao se dispor sobre a concessão de bem imóvel do município, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados,



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da proposta.

A concessão de uso pode ser definida como uma modalidade de contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, firmado pela Administração Pública com o objetivo de se outorgar o uso privativo de bem público.

Tal instituto apresenta natureza jurídica obrigacional, não tem caráter precário (como a autorização e a permissão de uso), pode ser onerosa ou gratuita, e deve ser precedida de licitação, excetuadas as hipóteses legais que admitem contratação direta.

Da leitura do Projeto em testilha, especialmente de sua justificativa, se nota que a matéria é de natureza legislativa, e o aval desta Casa é medida que se impõe, conforme se depreende do art. 177 da Lei Orgânica do Município de Garça, cujo preceito exige que a concessão de uso seja outorgada por contrato, precedido de autorização legislativa:

Art. 177. A concessão de uso será outorgada por contrato, precedido de autorização legislativa.

Parágrafo único. No contrato serão estabelecidas todas as condições da outorga e os direitos e obrigações das partes, conforme previsto na lei autorizada, no edital e na proposta vencedora.

Ademais, a Lei 8.666/1993, em seu art. 2º, expressamente impõe licitação prévia para as concessões contratadas pela Administração Pública com terceiros.

Noutro vértice, segundo o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a concessão de uso, além de se destinar a bens dominicais, também pode se aplicar a bens de uso comum do povo ou de uso especial, visto que são bens “*fora do comércio jurídico de direito privado, de modo que só podem ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público*”. (in Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011, p. 837).

Quando se tratar de bem de uso especial, tal como no caso em análise, o Professor Floriano de Azevedo Marques Neto observa que “*o uso concedido deverá ser compatível ou conforme o uso afetado*” (*Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014, p. 352).

In casu, verifica-se que o Projeto de Lei contemplou, em seu art. 2º, inciso IV, a necessidade de estudos para o estádio municipal “Frederico Platzeck”, a fim de que a exploração comercial “*contemple a geração de receitas associadas a atividades*



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

esportivas, receitas comerciais, assim como receitas geradas pela realização de eventos culturais ou de entretenimento”.

Logo, por se tratar de um bem público de uso especial, devidamente afetado à destinação desportiva (art. 99, II, do Código Civil), a concessão de uso a ser outorgada respeitará a finalidade do imóvel, tal como exigido pela melhor doutrina.

No entanto, o parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei, ao elencar os requisitos mínimos do contrato de concessão, se mostrou lacônico quanto as hipóteses de extinção do contrato de concessão de uso, aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, bem como sua alteração unilateral para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

Vejamos.

Uma característica própria aos contratos administrativos, dentre os quais se insere a concessão de uso, são as denominadas cláusulas exorbitantes.

As cláusulas exorbitantes são um corolário do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, conferindo à Administração Pública certas prerrogativas em relação ao particular.

Tais cláusulas estão previstas no artigo 58 da Lei nº 8666/93, aplicável à concessão de uso por força de seu art. 2º, quais sejam: I – alteração unilateral do contrato; II – rescisão unilateral; III – fiscalização unilateral da sua execução; IV – aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; V – a inoponibilidade integral da execução de contrato não cumprido por parte do contratado.

Marçal Justen Filho entende que, por se tratar de contrato administrativo, na concessão de uso “*são mantidas as competências estatais de alteração unilateral da contratação e de extinção antecipada do vínculo*” (Curso de Direito Administrativo, p. 1013). Terá o particular, nestes casos, garantias equivalentes aos concessionários de serviço público.

Carvalho Filho também entende que a natureza de contrato administrativo gera “*desigualdade das partes contratantes e aplicação das cláusulas de privilégio decorrentes do direito público*”(in Manual de Direito Administrativo. 29ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2015, p. 1221).

Logo, verifica-se que o Projeto de Lei se mostrou omissivo em contemplar, junto ao rol de requisitos mínimos do contrato de concessão, as cláusulas exorbitantes relativas às hipóteses de extinção do contrato de concessão de uso, aplicação de sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, bem como sua alteração unilateral para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado, conforme determina o art. 58 da Lei nº 8.666/93.



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Não obstante, de acordo com o art. 108 da Lei Orgânica Municipal, o Poder Público poderá descentralizar as ações governamentais para as empresas privadas, mediante permissão ou concessão, sejam elas de serviço ou de uso, tal como no caso em análise.

No entanto, caberá à municipalidade o estabelecimento dos princípios, critérios e normas que serão observados pelas entidades privadas incumbidas da execução, sob pena de responsabilidade dos agentes públicos em caso de omissão dos deveres próprios da autotutela ou da tutela administrativa.

Vejamos o que dispõe o art. 108 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 108. A execução das ações governamentais poderá ser descentralizada ou desconcentrada, para:

(...)

IV - empresas privadas, mediante concessão ou permissão.

§ 1º Cabe aos titulares dos órgãos de direção o estabelecimento dos princípios, critérios e normas que serão observados pelos titulares dos órgãos e entidades públicas ou privadas incumbidas da execução.

§ 2º Haverá responsabilidade administrativa dos titulares dos órgãos de direção quando os titulares dos órgãos e entidades de execução descumprirem os princípios, critérios e normas gerais referidos no parágrafo anterior, comprovada a omissão dos deveres próprios da autotutela ou da tutela administrativa.

Por se tratar a concessão de uso, nos moldes do art. 2º da Lei nº 8.666/93, de um contrato administrativo, submetido ao regime jurídico de direito público, deverão ser observadas, por via de consequência, as cláusulas exorbitantes do art. 58 da lei de licitações.

Assim, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, a fim de compatibilizá-lo aos preceitos legais em voga.

É evidente que o fato de se tratar de Projeto de Lei decorrente da iniciativa do Chefe do Executivo não elimina a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ou substitutivos.

Em outras palavras, é inegável que os parlamentares podem apresentar emendas aos Projetos de Lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, desde que estas *(a)* guardem pertinência temática com o projeto inicialmente apresentado, *(b)* não desvirtuem por completo a propositura originária, e *(c)* sejam respeitados os limites constitucionais ao poder de emendas referentes à matéria orçamentária.

Esse entendimento é pacífico no âmbito do STF:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"(...)

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármem Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do Regimento Interno da Casa, objetivando corrigir os vícios apontados, sob pena de se esbarrar nos comandos dispostos no § 2º do art. 108 e no art. 177 da Lei Orgânica do Município de Garça, além de afrontar o disposto no art. 58 da Lei nº 8.666/93.

É o parecer.

Garça/SP, 16 de agosto de 2021.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo