



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 18/2023

PROJETO DE LEI Nº 21/2023

INTERESSADO: Vereador Fábio Polisinani

ASSUNTO: Concessão de Uso de Bens Públicos

I. Projeto de Lei nº 21/2023, que altera a Lei nº 5.442, de 16 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a concessão de bem público localizado no aeródromo municipal à organização da sociedade civil.

II. Concessão de uso que poderá ser outorgada à empresas a título gratuito, através de procedimento licitatório.

III. Gratuidade que não se coaduna com os tipos de licitações previstas nos artigos 45 e 46 da Lei Federal nº 8.666/93, esbarrando nos preceitos do inciso XXI do art. 37 da CF/88.

IV. Possibilidade de emenda/substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos artigos 153 e 154 da RICMG.

V. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 21/2023, por meio do qual o Chefe do Executivo busca autorização legislativa para outorgar à qualquer pessoa jurídica de direito privado, seja empresa ou organização da sociedade civil, através de procedimento licitatório ou chamamento público, conforme o caso, a concessão de uso de bens públicos localizados no aeródromo municipal de Garça.

Para tanto, argumenta o Alcaide que o Projeto visa “*alargar o número de participantes da futura concessão, não se limitando à Organizações da Sociedade Civil. Isto é, a partir da abertura do Edital, observado os requisitos nele previstos, qualquer pessoa jurídica de direito privado poderá participar do procedimento*”.

Ainda, o Prefeito sustenta que as atividades desenvolvidas pelas pessoas jurídica interessadas são as seguintes: “*a) ensino e adestramento de pessoal de vôo; b) ensino e adestramento de pessoal da infra-estrutura aeronáutica; c) recreio e desportos; d) missões de emergência*”.



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 artigos 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.

Ademais, restou demonstrado que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, posto que a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30 da Constituição Federal, senão vejamos:

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



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Desta forma, ao se dispor sobre a concessão de uso de bens municipais, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais de constitucionalidade e legalidade da propositura, passemos à análise de seus elementos materiais:

Os bens públicos podem ser utilizados pela pessoa jurídica de Direito Público à que pertencem, independentemente, da sua classificação (bens de uso comum, de uso especial ou dominial). As questões que mais importam são a utilização do bem público por pessoa diversa do titular.

Os instrumentos mais adequados são de Direito Público. Carlos Ari Sundfeld sustenta que *“os instrumentos para tanto são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso”*. (Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública. Boletim de licitações e contratos. vol. 10, n. 12, dez. 1997, p.594).

Hely Lopes Meirelles conceitua estes instrumentos da seguinte maneira:

“Autorização de uso – é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

...

Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

...

Cessão de uso – é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.

...

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.

...

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.”

(Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490)

Da leitura do Projeto de Lei, especialmente de sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina, que é de obter autorização legislativa para outorgar à particular a concessão de direito real de uso de bens públicos localizados no aeródromo municipal de Garça.

A concessão de direito real de uso é um instituto criado pelo Decreto-lei nº 271, de 1967, no seu art. 7º, podendo ser utilizado na transmissão da posse direta de bens públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, visando dar cumprimento à função social do bem na cidade onde se localiza.

Vejamos:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Trata-se, pois, de um contrato administrativo, de direito real, transmissível por ato *inter vivos* e *causa mortis*.

Desta feita, não há qualquer censura quanto ao instrumento jurídico adotado pelo Projeto de Lei para utilização do bem público por particular.

Contudo, ao possibilitar a concessão à empresas a título gratuito, através de procedimento licitatório, a proposição acabou por esbarrar nos preceitos do artigos 45 e 46 da Lei Federal nº 8.666/93.

Vejamos.

Como se sabe, os tipos de licitação estão relacionados ao critério de julgamento das propostas, conforme se infere do art. 45, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 45. (...)

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Dentre tais tipos de licitação, a única que não possui expressão monetária para julgamento das propostas - e que seria compatível com a gratuidade da concessão - é a de melhor técnica.

No entanto, de acordo com o art. 46 da Lei nº 8.666/93, a melhor técnica será utilizada, exclusivamente, para serviços de natureza predominantemente intelectual, o que não é o caso da concessão de uso dos bens em análise.

Vejamos:

*Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para **serviços de natureza predominantemente intelectual**, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. – g.n.*

Oportuno mencionar que tal preceito encontra disposição correlata no parágrafo único do art. 35 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Sob a ótica jurídica, não se mostra exequível, na hipótese de procedimento licitatório aberto às empresas, a gratuidade da concessão de uso em voga, posto que inviável a adoção, com exclusividade, do tipo “melhor técnica”.

Evidente que a inobservância das normas de licitação e contratação pública para a concessão de uso às empresas privadas ensejará, pela via reflexa, afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. [...]

...

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com **cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as***



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. – g.n.

Isto posto, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, procedendo-se a compatibilização da propositura aos preceitos da norma de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

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. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures, 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 RICMG, objetivando corrigir o vício apontado, sob pena de a proposição esbarrar nos comandos dispostos nos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.666/93 e, pela via reflexa, no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS

Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).