

PARECER nº 016/2021 - CLJRF/CMC

Da Comissão de Legislação Justiça e Redação Final, sobre o Projeto de Lei nº 015/2021, que "Autoriza o Poder Executivo a outorgar a empresa IHS BRASIL - CESSÃO DE INFRAESTRUTURAS S/A., sob a forma de permissão de uso, a área de Patrimônio do Municipal, para fins de instalação de infraestrutura de Suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação -ERT.".

Relator: **Vereador Evandro Delmíro Feitosa**

I. Relatório:

Trata-se de análise para emissão de parecer desta Comissão Legislativa Permanente acerca do projeto de Lei nº 015/2021, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal que autoriza o Município de Codajás a promover outorga a empresa IHS BRASIL - CESSÃO DE INFRAESTRUTURA S/A, sob a forma de permissão de uso, a título oneroso, terras pertencentes ao Patrimônio Público Municipal para instalação de Infraestrutura de Suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ERT.

O prazo de vigência do contrato de permissionário será de 15 (quinze) anos, prorrogáveis por igual período, a critério da administração pública.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência e iniciativa

Primeiramente cumpre salientar que a Constituição Federal estabelece no artigo 30, inciso I, c/c o Art. 7º inciso I da Lei Orgânica de Codajás que é competência privativa do Município **legislar sobre assunto de interesse local**. Há ainda, expressa na Lei Orgânica em seu art. 15, inc. VII e VIII, a competência da Câmara Municipal com a sanção do prefeito em tratar de matéria de concessão e direito real de uso de bens patrimoniais e alienação e cessão de bens imóveis, objeto de análise.

Num segundo momento, a propositura não faz menção, talvez pelo fato de o município não possuir, legislação municipal específica para a concessão de uso de bens públicos, o que poderia caracterizar descumprimento do princípio da legalidade, ante a ausência dessa norma, assim como, não se vislumbra no projeto encaminhado a esta Casa, pressupostos de ordem cronológica que fundamente o processo permissionário que se pretende dar ao imóvel pertencente ao patrimônio do Município de Codajás, senão vejamos:

- a) ausência de amparo legal para a cobrança estabelecida no projeto, uma vez que a permissão de uso do patrimônio, objeto do presente, se dará a título oneroso;
- b) inexistência de estudo técnico para dimensionamento do valor mínimo das propostas que demonstre a adequação do valor atribuído à outorga com as práticas de mercado e objetivos da instituição mercado público;
- c) inexistência de estudo preliminar que permita ao Município sustentar que o valor atribuído ao metro quadrado a título de cobrança do valor mensal corresponde às práticas de mercado local e à justa remuneração para o Município;

- d) indistinta atribuição do valor mínimo a áreas disíspares;
- e) estabelecimento do valor mensal pela ocupação em desacordo com o princípio da igualdade, tendo em vista que, quanto menor a área ocupada, mais alto o valor cobrado por metro quadrado;
- f) inobservância do princípio constitucional do fomento à micro e pequena empresa

A Lei de licitações e contratos e a Lei das concessões de serviços públicos não oferecem garantia suficiente para o certame em questão. A concessão de uso de bens públicos exige licitação prévia, mas não encontra disciplina específica na Lei geral de licitações ou na Lei das concessões de serviços públicos. Seu regime jurídico será estabelecido, então, quando isto for possível, por uma mescla de disposições de ambas as Leis, aplicadas analógica e harmonicamente ao certame do caso concreto.

Quanto às ausências listadas acima, importante citar o Acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 2008.067271-9 do e. Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

Acerca da utilização dos bens públicos, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...]

"Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual - 'uti singuli' - a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público. Esse uso pode ser consentido gratuita ou remuneradamente, por tempo certo ou indeterminado, consoante o ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder."

"Uma vez titulado regularmente o uso especial, o particular passa a ter um direito subjetivo público ao seu exercício, oponível a terceiros e à própria Administração, nas condições estabelecidas ou convencionadas. A estabilidade ou precariedade desse uso assim como a retomada do bem público, com ou sem indenização ao particular, dependerão do título atributivo que o legitimar."

[...]" (Direito administrativo brasileiro. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, ps. 524-526).

Os bens atribuídos ao Município compõem o patrimônio público municipal, sendo que a regulamentação de seu uso, destinação adequada e excepcional alienação incumbem à Administração local, que conforme novamente preceitua Hely Lopes Meirelles, "O Município administra seus bens segundo as regras de direito público e as normas administrativas que editar, aplicando-lhes supletivamente os preceitos de direito privado" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 313). Pois bem, conforme jurisprudência trazida a baila, não é necessária lei municipal específica para que o Município de Codajás faça a licitação do mercado público, já que a gestão de bens públicos é função privativa do Poder Executivo.

A concessão de uso trata-se, em verdade, de Contrato Administrativo que atribui a utilização de um bem público a um administrado para que este o explore por sua conta e risco de acordo com sua destinação específica. A concessão de uso se diferencia das demais modalidades, quais sejam, autorização e permissão de uso, tendo em vista tratar-se de contrato, e não de ato unilateral e precário, sendo, portanto, mais estável.

A escolha do instituto adequado incumbe à Administração Pública, visando atender o melhor interesse público, tratando-se de ato de gestão administrativa.

Elucidando acerca do instituto. Todavia, para a concessão de direito real de uso de bem público é necessária a realização de processo licitatório na modalidade concorrência, ressalvadas as hipóteses de licitação dispensada elencadas pelo art. 17, da Lei n. 8.666/93. Para a concessão de direito de uso (administrativa de uso) de bem público,

em regra, o pregão é a modalidade adequada, preferencialmente na sua forma eletrônica, em vista dos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, bem como os legais da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, sendo que, a autorização legislativa e a avaliação devem preceder a deflagração do certame licitatório (concorrência ou pregão).

O jurista Marçal Justen Filho aponta a necessidade de licitação:

(...) a obrigatoriedade de licitação deriva da necessidade de tratamento não discriminatório. (...). Quanto à exigência de licitação, deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na realização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas. Em alguns casos especiais, porém, a licitação será inexigível, como, por exemplo, a permissão de uso de calçada em frente a um bar, restaurante ou sorveteria". (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 902)

Algumas dúvidas surgem a propósito de concessão e permissão de uso de bens públicos, que não se confundem com as concessões e permissões de serviço público. Essas figuras não estão explicitamente reguladas na Lei nº 8666/93 e a elas não se referem as Leis nº 8987, nº 9074, e nº 11.079 (que dispõe sobre concessão e permissão de serviços públicos). A omissão legislativa não pode conduzir à interpretação da ausência de obrigatoriedade de licitação. Aliás, veja-se que o art. 2º da Lei nº 8666/93 alude genericamente a "concessões e permissões", sem qualificar seu objeto. (...) Nesses casos, a obrigatoriedade de licitação deriva da necessidade de tratamento não discriminatório. Se o Estado dispuser-se a produzir algum tipo de benefício a um conjunto limitado de pessoas será imperiosa a adoção de algum critério de escolha dos beneficiários. Até se poderia imaginar um critério temporal, em que a vantagem seria vinculada a uma ordem cronológica de inscrições. Também se poderia cogitar de critérios de natureza econômica: poderiam aspirar ao benefício os carentes de recursos econômicos. (...) A Administração deverá consolidar num ato convocatório todas as regras sobre outorga que realizará, determinando datas para inscrição, documentos exigidos, critérios de habilitação e de julgamento". (In: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. 2010, p. 52 e 53)

Portanto, a concessão de uso de bem público submete-se ao Princípio do dever geral de licitar (artigo 37, XXI da CRFB/88), entendendo-se a informada necessidade sempre que houver possíveis interessados na utilização do bem.

3. Parecer da Relatora:

Assim sendo, em obediência às normas legais, além da necessidade de submeter a concessão de uso de bem público ao Princípio do dever geral de licitar (artigo 37, XXI da CRFB/88), esta Relatoria opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não vislumbrar nenhum vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu normal trâmite.

Este é o parecer, salvo melhor juízo, posiciono-me **FAVORÁVEL** à prosperidade do presente Projeto de Lei, conclamando meus nobres pares a idêntico posicionamento.

IV PARECER DA CLJRF

- Acompanhamos o voto da Senhora Relatora e manifestamo-nos também **FAVORÁVEIS** pela aprovação do Projeto de lei nº 015/2021 de autoria do Executivo Municipal.

SALA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CODAJÁS, ESTADO DO AMAZONAS, em 08 de Outubro de 2021.



VALCIFRAN DE ASSIS GONÇALVES
Presidente da Comissão



ALINE DAIANE ROSA DE SOUZA
Relatora



EVANDRO DELMIDO FEITOSA
Membro