



ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA  
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN  
DIRETORIA JURÍDICA



Processo Legislativo n.: 104/2020

Assunto: Projeto de Lei n. 5.882/2020

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

**PARECER JURÍDICO n. 043/2021**

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI QUE REGULAMENTA A CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS EM FAVOR DE PARTICULAR PARA QUE COLOQUE E MANTENHA EQUIPAMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO URBANÍSTICA E, EM CONTRAPARTIDA, REALIZE EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE PUBLICITÁRIA. PROPOSTA QUE VISA À QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE URBANO E O BEM ESTAR DA POPULAÇÃO. CONCESSÃO QUE SERÁ PRECEDIDA DE LICITAÇÃO E COM PRAZO CERTO. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

**1) RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei n. 5.882/2020*, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre a "concessão e autorização de exploração de publicidade para instalação, doação e manutenção de placas indicativas do nome de ruas e logradouros públicos do Município"*<sup>1</sup> e dá outras providências.

O projeto de lei (fls. 04/05) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 03), de cópia das Leis Municipais n. 3.950/2014 (fls. 09/19) e n. 4.148/2015 (fls. 20/22) e de cópia do Processo Administrativo n. 425/2019 (fls. 23/47). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 49), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a

<sup>1</sup> Ementa original que, por razões de técnica-legislativa, deve ser modificada.

esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 50), e tendo este subscritor emitido despacho solicitando informações (fls. 51/52).

Em seguida, a matéria foi devolvida ao Poder Executivo (fl. 53) e foram juntados novos documentos (fls. 54/56). Por fim, o Poder Executivo devolveu a matéria a este Poder Legislativo, apresentando o projeto de lei com alterações (fls. 57/61), e tendo os autos sido remetidos a esta Diretoria Jurídica (fl. 62).

## 2) OBJETO

Nos termos de seu artigo 1º, a proposta visa autorizar o Poder Executivo a conceder o uso de bem público municipal a particular para exploração de publicidade, cabendo à concessionária a colocação e a manutenção de placas, totens, barreiras para pedestres, abrigos, bancos e conjuntos toponímicos destinados à identificação de pontos de interesse, faixas de pedestres, ruas e logradouros públicos das zonas urbana e rural do Município de Vilhena, pelo prazo de 10 (dez anos), prorrogável pelo mesmo período.

Válido enfatizar que a proposta advém de provocação do Ministério Público Estadual de Rondônia, por meio da 3ª Promotoria de Justiça de Vilhena / 3ª titularidade, que recomendou ao Poder Executivo a adoção de providências no sentido de elaborar projeto para sinalização e identificação de logradouros públicos e para adequada numeração dos imóveis situados no Município de Vilhena (fls. 29/33 e 39/46).

No mais, conforme veremos nos próximos itens, em que pese sejam necessárias algumas correções de ordem técnica-legislativa, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

## 3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*<sup>2</sup> e *material*<sup>3</sup> em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se

<sup>2</sup> Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato" (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Processo nº 104/20  
Folhas 64  
GS

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

### **3.1) Constitucionalidade formal.**

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação<sup>4</sup>.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local<sup>5</sup> (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

---

<sup>3</sup> Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

<sup>4</sup> Op cit., p. 351-352.

<sup>5</sup> Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana; a duas, porque a Constituição Federal dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, nos termos de seu artigo 23, inciso VI, primeira parte.

Conforme mencionado, o projeto de lei visa autorizar o Poder Executivo a conceder o uso de bens públicos a particular, a fim de que este coloque e mantenha placas, totens, barreiras para pedestres, abrigos, bancos e conjuntos toponímicos destinados à identificação de pontos de interesse, faixas de pedestres, ruas e logradouros públicos das zonas urbana e rural do Município de Vilhena, ficando autorizado, em contrapartida, a realizar atividade de exploração publicitária nesses bens, por prazo determinado.

Portanto, vê-se claramente a predominância do interesse do Município de Vilhena no caso, eis que a matéria visa melhorar o meio ambiente urbano local, sendo da competência legislativa do município a edição da norma em análise.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (arts. 67 e 40, I e VIII, LOM<sup>6</sup>). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Art. 40. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre: I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação estadual e federal; [...] VIII – concessão administrativa de uso de bens municipais;

<sup>7</sup> Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

### 3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República discorre no seu artigo 23, inciso VI, primeira parte, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente. Também dispõe, no seu artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Por fim, estabelece, no seu artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Na mesma linha, a Constituição de Rondônia discorre no seu artigo 158, inciso V, que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural.

Importante asseverar que o conceito de meio ambiente engloba não apenas o ambiente físico e natural, mas também o artificial<sup>8</sup>, entendido este como sendo *"o espaço urbano, as cidades com os seus espaços abertos, com ruas, praças e parques; e os espaços fechados, com as edificações e os equipamentos públicos urbanos, como de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado"*<sup>9</sup>.

Dito isso, observe-se que a proposta visa melhorar a qualidade do meio ambiente urbano e o bem estar da população, pois permite ao Poder Executivo, por meio da concessão de uso de espaços públicos a particulares para a exploração de publicidade, que os concessionários instalem equipamentos urbanos indispensáveis para identificação de pontos de interesse, faixas de pedestres, ruas e logradouros públicos das zonas urbana

<sup>8</sup> Doutrina também reconhece a existência de meio ambiente cultural e do trabalho, além do natural e do artificial.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de Direito ambiental / Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017, p. 40.



e rural do Município de Vilhena, melhorando a estrutura urbanística de nossa cidade, em benefício direto e inequívoco aos habitantes de Vilhena.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.882/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

### **3.3) Legalidade.**

A Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) dispõe no inciso VI de seu artigo 2º que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, além de outras diretrizes gerais, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

A Lei Orgânica de Vilhena, por sua vez, estabelece no seu artigo 118 que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir o bem-estar de seus habitantes. Dispõe, ainda, no inciso XI do seu artigo 5º, que é atribuição do Município de Vilhena sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar a sua utilização.

Conforme se vê, a proposta de lei em análise, conquanto vise à melhoria do meio ambiente urbano e o bem estar da população, é compatível com os ditames legais acima apresentados.

Além disso, cumpre enfatizar que o inciso IV do artigo 2º da Lei Federal n. 14.133/2021 (Lei de licitações e Contratos Administrativos) dispõe que a regra da licitação é aplicável à concessão e permissão de uso de bens públicos. O projeto de lei estabelece que o contrato de concessão de uso de bem público será firmado nos termos da legislação federal (art. 9º), ou seja, deverá ser realizada licitação pública para os fins da concessão. Portanto, é oportuno valorizar a ênfase no diploma municipal da necessidade de observância ao comando nacional, o que torna o projeto de lei, nesse aspecto, também adequado ao ordenamento pátrio. Quanto ao prazo de duração da concessão de uso, insta observar que o Poder Executivo fez modificações no texto inicialmente apresentado à esta Câmara Municipal, reduzindo para 10 anos, prorrogável por igual período, o que entendo

ser prazo mais razoável aos imperativos da licitação periódica, ao mesmo tempo primando pelo desempenho e qualidade da concessão de uso.

PROCESSO Nº 104/20  
Folhas 66  
GS

Por fim, mais uma vez citando a Lei Orgânica de Vilhena, importante atentar que o § 6º de seu artigo 32 dispõe que o uso de bens por terceiros será regulamentado por lei específica. Assim, tem-se que o presente projeto de lei representa o exercício legislativo do Município de Vilhena em regulamentar, para uma situação específica de interesse público, a concessão de uso de bem público por terceiros, no caso, para exploração de atividade publicitária, mas com a contrapartida de benefícios diretos ao Município e sua coletividade, cumprindo-se, aqui também, o comando da Lei Maior do Município de Vilhena.

Assim, vislumbro que o Projeto de Lei n. 5.882/2020 atende aos comandos legais aplicáveis à matéria, portanto, em respeito à legalidade.

#### 4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), vislumbro a necessidade de alterações no corpo textual, porém peço vênias para, por critérios de conveniência, me abster de apresentá-las neste parecer, apenas enfatizo que essas modificações são de ordem redacional. Em todo caso, este subscritor põe-se à disposição da equipe técnica e de redação da Diretoria Legislativa para auxiliar na correção do texto normativo.

Por oportuno, enfatizo que no despacho de fls. 51/52, este subscritor levantou questionamentos sobre a redação do presente Projeto de Lei n. 5.882/2020 em relação aos diplomas anteriores que regulamentam matéria idêntica e cuja revogação está sendo aqui proposta, a saber, as Leis Municipais n. 4.148/2015 (fls. 20/22) e n. 3.950/2014 (fls. 09/19).

Outra vez mais, por meras razões de conveniência, dada a extensão deste parecer jurídico, deixo a cargo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR a apreciação definitiva deste projeto de lei, isto é, quanto ao mérito, levando em consideração o teor do despacho de fls. 51/52 em análise paralela com a alteração textual apresentada às fls. 58-v/60-v e com o documento de fls. 61/61-v.



## **5) CONCLUSÃO**

*Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 5.882/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.*

*Ressalto, para todos os efeitos, que por razões de ordem técnica-legislativa, o texto deste projeto de lei deverá ser submetido a uma criteriosa revisão textual. Outrossim, sugiro à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR que, ao realizar a apreciação definitiva deste projeto de lei, considere o teor do despacho de fls. 51/52 em análise paralela com a alteração textual apresentada às fls. 58-v/60-v e com o documento de fls. 61/61-v.*

**É o parecer. SMJ.**

Câmara de Vereadores, 14 de maio de 2021.



**GÜNTHER SCHULZ**  
Advogado da Câmara Municipal  
OAB/RO 10.345