



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

**Processo Legislativo n.º:** 089/2023

**Assunto:** Projeto de Lei n. 6.669/2023

**Autor:** Vereador Samir Ali e Vereador Dhonatan Pagani

**De:** Diretoria Jurídica

**Para:** Diretoria Legislativa

**PARECER JURÍDICO n. 051/2023**

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI AUTORIZATIVO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS PRIVADOS NO PARQUE DE EXPOSIÇÕES - LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 6.669/2023 que “dispõe sobre a Concessão de Uso onerosa e a título precário de bem público e dá outras providências”. Instruem o pedido, no que interessa:

- (i) Minuta do Projeto de Lei;
- (ii) Justificativa;

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

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

Prefacialmente é importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados até aqui no processo Legislativo, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes, em especial as comissões permanentes.

O presente Projeto de Lei autoriza o Poder Executivo a conceder o uso a título precário e oneroso “alugar” um bem municipal em favor de interessados, para realizações de festas e eventos por entidades, pessoas jurídicas e particulares.

Câmara Municipal  
de Vitoria  
Processo nº 09/23  
Folha 08

Os bens atribuídos ao Município compõem o patrimônio municipal, sendo que a regulamentação de seu uso, destinação adequada e excepcional alienação incumbe à Administração local.

Segundo 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; Segundo informa a justificativa, o presente Projeto de Lei tem a finalidade de "autorizar o uso do Parque de Exposições Municipal Ovídio Miranda de Brito, viabilizando "eventos, bem como entretenimento a população".

No que concerne ao uso dos bens públicos, a doutrina classifica como bens de uso comum do povo aqueles que podem ser usufruídos pela coletividade em geral, sem qualquer limitação ou exigência de qualificação ou consentimento. Já os bens de uso especial são aqueles atribuídos pela Administração, com exclusividade, a determinado indivíduo, de acordo com as cláusulas convencionadas.

Ademais, nas lições de Hely Lopes (Op. cit., p. 316): É também uso especial aquele que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos, como é o caso dos edifícios, veículos e equipamentos utilizados por suas repartições; mas aqui só nos interessa a utilização do domínio público por particulares, com privatividade.

O uso especial de bens públicos por particulares pode se dar de diversas formas, como a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso etc..

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.

**"Concessão de uso,** é o contrato administrativo pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem publico, para que a exerça conforme a sua destinação.

Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado.



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, 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)

No mesmo sentido já decidiu a Corte Cidadã:

(...) 4. In casu, consoante assentado no acórdão oburgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir. 5. A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854)". (REsp 904.676/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 15/12/2008).

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. Em se tratando de associação sem fins lucrativos que usufruirá de eventual concessão de uso, há a necessidade de se observar a Lei Nacional 13.019 de 2.014, especialmente no que concerne ao artigo 29:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Todavia, este parecerista, acredita que o intuito desta lei é a disponibilização para o particular ou a quem interesse o uso do parque de exposição local, assim indica a Autorização de Uso, para atendimento ao fim da Lei, pois tem esta forma como a mais indicada, vejamos:

**Autorização de uso**, como preleciona uniformemente a doutrina, é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a administração consente, a título precário, que o



particular se utilize de bem público com exclusividade de forma gratuita ou onerosa. A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse do particular, sendo essa uma das características que distingue esta modalidade das demais.<sup>1</sup>

Câmara Municipal  
de Vilhena  
Processo nº 089/23  
Folhas 11

Assim, a lei aqui analisada é autorizativa, o que nos leva a conclusão que o legislador visa uma possibilidade de utilização pelo particular ou por instituições, assim o que se almeja com a Lei 6.669/2023, é a possibilidade de autorizar o uso, "aluguel", das dependências do parque, com uma contrapartida financeira, contrapartida esta que será utilizada exclusivamente em melhorias ao próprio parque, visando um benefício comum aos munícipes.

Outra sugestão é quanto ao termo taxa de locação, este parecerista sugere a mudança para tarifa de uso, posto que taxa seria um valor fixo pago por um serviço público essencial.

No caso em tela estamos falando em opção de utilização ou não do parque de exposição, a grosso modo, tarifa seria um desembolso de acordo com o uso que se faz do parque de exposições.

### III - DA CONCLUSÃO

*Ante o exposto, exaro parecer FAVORÁVEL ao prosseguimento do Projeto de Lei n. 6.669/2023, sugerindo que o mesmo seja moldado da forma sugerida, e após, que este processo siga seus tramites regulares, 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.*

*É o parecer. SMJ.*

Câmara de Vereadores, 12 de maio de 2023.

**José Antonio Corrêa**  
Procurador Geral Legislativo  
Mat. 500214

<sup>1</sup>Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade Marcelo Neves e Denise Hollanda C. Lima, respectivamente, Diretor da Secretaria de Controle Interno e Chefe da Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Marcelo Neves, Denise Hollanda C. Lima, revista do TCU.