



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

Parecer Jurídico¹ nº 15/2021.

Interessado: Excelentíssimo Senhor Vereador Marcus Vinicius Braz Santos.

Origem: Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná.

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido do Senhor Vereador Presidente desta Casa de Leis.
2. Solicita análise jurídica acerca do Projeto de Lei nº 018/2021, de 04/03/2021.
3. Extrai-se da Súmula do Projeto o seguinte teor: "Revoga a Lei Municipal nº 1.386/2013 de 07.06.2013, que autoriza concessão de uso de lote urbano e dá outras providências".
4. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Analisando-se o teor do Projeto de Lei, percebe-se que está dentro da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de Setembro de 1942.**: *Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.* A Lei Municipal a ser revogada nº 1.386, de 07/06/2013, dentre outras, determinava que: "[...] será pelo período de 10 (dez) anos, [...]". Não obstante, à mens legis, chegou na Mensagem nº 008/2021, de 04/03/2021, que "[...] se dá pelo fato da concessão autorizada pela Lei Municipal nº 1.386 ter sido feita de forma irregular, não atendendo o art. 14 da Lei Orgânica do Município, [...]". A par da discussão, sobre os efeitos e consequências da Lei Vigente, é preciso tecer algumas considerações jurídicas importantes.

6. A revogação de uma *lex*, assim, pode ser expressa ou tácita (quando houver incompatibilidade entre a lei nova e a anterior). A revogação, assim, pode ser expressa ou tácita (quando houver incompatibilidade entre a lei nova e a anterior). No presente Projeto de Lei há **revogação expressa**. Em conformidade com o artigo 9º da Lei Complementar nº 95/1998 (a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis), com redação determinada pela Lei Complementar nº 107/2001: "A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas".

¹ "Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. Em muitos procedimentos administrativos *ex vi legis* é obrigatória a emissão de parecer técnico para orientação decisória do agente público, não obstante, o parecer não vincula a decisão da Administração" (BRAZ, Petrônio. Manual do Assessor Jurídico do Município. 1ª ed. Campinas: Servanda, 2009, p. 1247).



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

É o que dispõe o artigo 1º do Projeto de Lei nº 018/2021, de 04/03/2021. Sob outro enfoque, a doutrina faz menção a duas modalidades de revogação: **ab-rogação**, que é a revogação integral e **derrogação** a revogação parcial.

7. A partir do exame do teor da competente Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990, a qual, em seu artigo 64, inciso XIV, dispõe expressamente que: "Art. 64. Ao Prefeito Municipal compete:

XIV – permitir ou autorizar o uso de bens Municipais por terceiros mediante autorização legislativa". E o artigo 27, inciso IX, do mesmo codex, determina que:

"Art. 27. Compete à Câmara Municipal deliberar com a sanção do Prefeito, sobre todas as matérias de competência do Município especialmente: IX – autorização de permissão e concessão de serviços públicos de interesse local a terceiros".

Na Mensagem nº 008/2021, de 04/03/2021, a qual encaminhou o Projeto de Lei supracitado, faz-se a referência ao artigo 14, da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990:

"Art. 14. O uso de bens municipais, por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização quando houver interesse público devidamente justificado.

1º A concessão administrativa de bens públicos especiais e dominiais dependerá de Lei e concorrência, e far-se-á mediante contrato sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada mediante Lei, quando o uso se destinar a concessionária do serviço público a entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante devidamente justificado.

2º A concessão administrativa, de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turísticas, mediante autorização legislativa.

3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público será feito a título precário, por decreto.

4º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público será feito por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de sessenta dias".

Acerca do uso dos bens municipais, ensina a doutrina que:

"Não obstante, os bens municipais são suscetíveis de utilização por particular, gratuita ou remuneradamente, afastando os demais de sua fruição, posto que aquele passa a ter um direito público subjetivo ao seu exercício, inclusive oponível aos outros ou à Administração, através de formas administrativas para o uso especial". (COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro. 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 216).

www.itapejaradoeste.pr.leg.br

FONE/FAX: (46) 3526-1054

Av. Manoel Ribas, 620 - Centro - CEP 85580-000 - Itapejara D'Oeste - PR

E-mail: camaraitapejara@yahoo.com.br



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

8. Tanto a concessão quanto a permissão são formas administrativas de utilização dos bens públicos por particulares. E sobre essas formas administrativas esclarecedor citar que:

“A permissão de uso é ato administrativo, unilateral, discricionário e precário, através do qual o Município faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público, situando-se conceitualmente entre a autorização e a concessão de uso. A permissão pode recair sobre qualquer bem público, desde que seja no interesse da coletividade, a título gratuito ou oneroso, por tempo determinado ou indeterminado, sem exigência de licitação ou autorização legislativa. Pode ser revogado a qualquer tempo, sem indenização, salvo se o ato administrativo assim dispuser. O exemplo clássico de permissão de uso é o de banca de revistas em logradouros públicos que, ao mesmo tempo, proporciona vantagens para um particular e beneficia os munícipes” (op. cit. p. 217).

Ou seja, na permissão não é necessário licitação ou autorização legislativa. Na Lei Municipal nº 1.386/2013, fala-se em **“Concessão de Direito Real de Uso de Lote Urbano”**. Logo, salvo melhor juízo, tecnicamente conforme regras de Direito Administrativo, seria prudente análise objetiva e técnica do instituto jurídico de concessão. Isso porque, este *“é o contrato administrativo, cuja formação engendra um vínculo bilateral, oneroso, precedido de licitação, entre o poder concedente e o concessionário”*. Lado outro, em relação ao outro instituto jurídico – a permissão, tem-se que *“é ato administrativo discricionário, precário, unilateralmente revogável, embora, na prática, possa dar-se a curto prazo, inexistindo aí a aludida revogação”*.

Eis a singela mais importante diferença entre os institutos de Direito Administrativo, pois existe na concessão prévio procedimento licitatório, onde haverá justa e democrática concorrência. Com efeito, juridicamente, do cotejo analítico de todo o Projeto de Lei e a Lei Vigente, salta aos olhos que se trata de uma observância técnica acerca do *nomem juris* do objeto desejado pela Administração Pública: concessão de direito real de uso e/ou cessão temporária de uso de veículo [...] por empréstimo e/ou direito de uso temporário e/ou concessão.

9. Assim, sem qualquer intenção de criar tumulto ou polêmica teórico-dogmática, juridicamente, sugere-se termos mais técnicos e objetivos, o qual, em nossa modesta e singela visão de exegeta da *dura lex, sed lex*, deve-se ter, por medida de cautela e para evitar discussões, mais objetividade e certeza na utilização do vernáculo sobre o Direito Administrativo e seus institutos, para evitarem-se interpretações.

10. Nada obstante essa *quaestio* problemática entre teoria e *realitas*, é cediço e ululante que existem várias e abissais divergências doutrinárias em *Droit* Administrativo, sendo, portanto, necessário vislumbrar a *mens legis* (o espírito, a finalidade da *lex*).



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

Incumbe ao Douto Plenário desta ilibada Casa de Leis em discussão ampla e aprofundada, no afã de se perquirir acerca da existência do Interesse Público, com participação das Comissões. já que é ululante que a geração de empregos, contida na Lei Vigente (artigo 4º, parágrafo único) é salutar. Também, *ad argumentandum tantum*, essa situação explicaria o porquê de não se fazer a licitação. Lado outro, é possível algum cidadão ou outras entidades de Itapejara D'Oeste questionarem se o bem público pode permanecer no regime privado pelo tempo considerável, que é de 10 (dez) anos. Isso seria uma discussão a ser feita pelos Senhores Vereadores, para considerarem todas as nuances, até mesmo históricas.

11. Com efeito, o artigo 14 da Lei Orgânica Municipal é de importância oceânica nesse Projeto de Lei nº 018/2021, de 04/03/2021, já que sua leitura deve ser feita com bastante atenção. Ora, é ali que está o Capítulo III, o qual cuida exatamente dos Bens do Município:

“Art. 14. O uso de bens municipais, por terceiros, poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, quando houver interesse público devidamente justificado.

§1º A concessão administrativa de bens públicos especiais ou dominiais dependerá de Lei e concorrência e far-se-á mediante contrato sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada mediante Lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público a entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante devidamente justificado.

§2º A concessão administrativa, de bens públicos de uso comum, somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turísticas, mediante autorização legislativa.

§3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§4º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de sessenta dias”.

Essa diferença doutrinária foi extraída da obra 'Constituição Federal Anotada, 11ª edição, Saraiva, 2015, na página 1376, do renomado professor de Direito Constitucional Uadi Lammêgo Bulos, ao comentar o artigo 175 da Constituição Federal de 1988. Tecnicamente e salvo melhor juízo, a denominação jurídica correta para referidos Projeto de Lei e Lei Vigente, considerando-se seu objeto, é realmente concessão, máxime porque o objeto do futuro *contractus* é bens imóvel, de vultoso tamanho e valor aos cofres públicos e o prazo é de considerável duração, de 10 (dez) anos. 1.000m² (mil metros quadrados).



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

12. Conjugando-se o artigo 14, §1º, da Lei Orgânica Municipal, de 02/04/1990 e o ensinamento supracitado, seria constitucional o Projeto de Lei ou Lei Vigente se restar, restasse, provado o Interesse Público para dispensar a gloriosa licitação.

Nesse sentido já decidiu o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do Acórdão nº 826/06 – Pleno, do processo nº 32201-9/5, tendo como interessado o Município de Paranaguá, sendo Relator o Eminentíssimo Conselheiro Dr. Fernando Augusto Mello Guimarães, em 22/06/2006, quando se estava a discutir sobre o uso de um ônibus por entidades:

“No que tange ao mérito. Falou-se em autorização de uso. Conforme os ensinamentos da ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro : Autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade. Como toda a autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da Administração; precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser gratuita ou onerosa.”

Continua:

A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente. Aliás, essa é uma das características que distingue a autorização da permissão e da concessão. Disso conclui-se que o objetivo da autorização de uso é o atendimento de um interesse privado, desde que não prejudique o interesse público. Ressalte-se que se trata de um contrato intuitu personae. Assim sendo, estando preenchidos todos os requisitos para a outorga do uso do bem público, compreendo não haver impasse para que a Prefeitura autorize a utilização do ônibus de sua propriedade por particulares, ressaltando que, o uso deste bem não poderá prejudicar o interesse público”.

Dito em poucas palavras: tudo depende da interpretação do Interesse Público estar presente ou não, eis o grande cerne da controvérsia.

13. Interessa citar o voto da insigne Desembargadora-Relatora, Dra. Lélia Samardã Giacomet, no venerável Acórdão do ilibado Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos autos de Apelação Cível nº 1.036.341-0, julgado em 11/03/2014:



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

"Primeiramente, faz-se necessário a análise do instituto que regulamenta a situação fática, ou seja, se estamos diante de uma concessão de uso de bem público ou de uma permissão de uso de bem público à particular.

A permissão de uso consiste em ato unilateral e discricionário, pelo qual a Administração Pública atribui a um particular a faculdade de usar continuamente um bem público, de modo privativo ou diferenciado. Já a concessão de uso de bem público é um contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos, assegurando-se ao poder concedente as competências próprias de direito público.

Na permissão de uso é dispensada a licitação, e na concessão a outorga depende de licitação, gerando direito ao particular de exigir o cumprimento do prazo previsto contratualmente, ou uma indenização correspondente.

Sobre o tema, José Afonso da Silva, em seu "Comentário Contextual à Constituição" assim aduna: "A autorização é ato administrativo unilateral, discricionário e precário; não se destina apenas à execução do serviço público, pois há autorização administrativa ao particular também para a prática de utilização de bens públicos. Também se admite permissão administrativa para o uso de bens públicos, nesse caso ela ainda pode ser conceituada como ato negocial, discricionário e precário..."

Em igual sentido, Hely Lopes Meirelles, corrobora o que foi dito: "Permissão de uso é ato negocial unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público."

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto: "O regime permissional, menos rígido, tem sido caracterizado na doutrina tradicional como vínculo produzido por simples manifestação de vontade unilateral da Administração, através de um ato administrativo, discricionário e precário, que seria, por isso revogável a qualquer tempo." (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 264).

Somente a permissão de serviços públicos, a teor do artigo 175, da CF, é que deverá ser precedida de licitação, visto que este Comando Maior é taxativo em estabelecer tal cânone legal.

A eminente Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em obra específica sobre o tema, seguindo o entendimento dos demais doutrinadores, não tem dúvida em afirmar que a permissão de uso não possui natureza contratual, ficando excluída da necessidade de ser precedida do certame licitatório: "O intuito da permissão, na doutrina brasileira, tem sido definido como ato unilateral e não como contrato. No entanto, a Constituição Federal, ao tratar da concessão e da permissão do serviço público, referiu-se a

www.itapejaradoeste.pr.leg.br

FONE/FAX: (46) 3526-1054

Av. Manoel Ribas, 620 - Centro - CEP 85580-000 - Itapejara D'Oeste - PR

E-mail: camaraitapejara@yahoo.com.br



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

de licitação (*caput* do mesmo dispositivo). Também o art. 124, da Lei nº 8.666, introduzido pela Lei nº 8.883, refere-se à permissão de serviço público como contrato. Assim sendo, não há dúvida de que a permissão de serviço público está sujeita aos ditames da Lei nº 8.666. Já a permissão de uso constitui, em regra, ato unilateral e, como tal, não se enquadra na exigência do art. 2º, que, ao mencionar as várias modalidades (obras, compras, alienações, concessões, permissões e locações), acrescenta a expressão 'quando contratados com terceiros'. Além disso, o § 2º, do mesmo dispositivo define o contrato, para os fins da lei, como 'todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.' A permissão de uso, quando dada precariamente (como é de sua natureza), ou seja, sem prazo estabelecido, não cria obrigações para a Administração Pública, que concede a permissão e a retira discricionariamente, independentemente do consentimento do permissionário, segundo razões exclusivamente de interesse público. Nesses casos, a permissão não tem natureza contratual e, portanto, não está sujeito à licitação...".

Conclui-se, pelo acima exposto, que a permissão de uso de bem público, estabelecida de forma precária e sem prazo de duração, fica excluída da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), ou de qualquer outro processo de seleção, tendo em vista que a sua natureza jurídica não comporta a competição, eis que se atrela a discricionariedade da Administração Pública na destinação da utilização de determinado bem público, além da sua própria precariedade".

14. Não obstante a regra ser o procedimento licitatório. Por oportuno, importante ressaltar que quando se opta por não realizar licitação, é preciso elencar da melhor maneira possível os fundamentos, a fim de se evitarem discussões acaloradas ou ilações, quimeras e bazófilas de "favorecimentos". Logo, é sempre prudente, máxime por causa do prazo elásticos de 10 (dez) anos, renováveis. E, para isso, o conceito de Interesse Público deve ser límpido e extreme de dúvidas. Ensina o Dr. Marçal Justen Filho, eminente autor da obra 'Curso de Direito Administrativo', 12ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 2016, p. 59 acerca do conceito de Interesse Público:

"A ordem jurídica consagra e protege uma pluralidade de direitos fundamentais, o que significa a impossibilidade de se adotar uma solução predeterminada e abstrata para eventuais conflitos. A aplicação do direito envolve a avaliação das normas jurídicas pertinentes ao caso concreto. Esse processo de concretização do direito conduzirá à prevalência de interesses, mas sem que a Constituição autorize a solução pura e simples de prevalência de um "interesse público" indeterminado e incerto. Poderá ser escolhido o interesse do

www.itapejaradoeste.pr.leg.br

FONE/FAX: (46) 3526-1054

Av. Manoel Ribas, 620 - Centro - CEP 85580-000 - Itapejara D'Oeste - PR

E-mail: camaraitapejara@yahoo.com.br



CÂMARA MUNICIPAL

CNPJ 77.778.629/0001-91

Legislativo moderno e transparente!



PODER LEGISLATIVO

Estado ou da maioria ou da minoria das pessoas. Mas isso será determinado em face das circunstâncias, desde que essa seja a solução mais compatível com o ordenamento jurídico e represente o modo mais adequado e satisfatório da realização dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente" (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 59).

CONCLUSÃO

15. Diante do exposto, entendo louvável e de acordo com as Leis, bem como juridicamente correto o objeto do Projeto de Lei suprarreferido, salvo melhor juízo de Vossa Excelência e dos demais Senhores Vereadores dessa Casa.

Às Comissões, para deliberações e cautelas de estilo, especialmente Justiça e Redação, Finanças e Orçamentos e Políticas Públicas.

16. É o parecer, ora submetido à douta apreciação de Vossa Excelência.

Município de Itapejara D'Oeste, Estado do Paraná, aos oito dias do mês de março do ano dois mil e vinte e um de nosso Senhor Jesus Cristo.


Bel. OTÁVIO AUGUSTO INÁCIO MASSIGNAN
OAB/PR nº 79037

Advogado da Câmara Municipal de Itapejara D'Oeste