



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA
Poder Legislativo
Estado de Minas Gerais



Parecer Técnico da Assessoria Externa

Legalidade e Legitimidade do Projeto de Lei Ordinária nº 24, de 29 de outubro de 2025, Que Normatiza o Uso Privativo de Bem Público Pelo Particular na Modalidade Concessão de Uso Onerosa, Estabelece o Processo Administrativo Respectivo e Regulamenta os Atos Administrativos de Gestão e Fiscalização Dos Contratos.

Parecer Expedido pelo

Prof. Milton Mendes Botelho
Assessor Técnico da
Logus Assessoria e Consultoria Pública

2025



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA
Poder Legislativo
Estado de Minas Gerais

PARECER TÉCNICO DA ASSESSORIA EXTERNA DO LEGISLATIVO

PARECER N° 42/2025

Data: 30 de outubro de 2025.

Assunto: Projeto de lei “ordinária” de autoria do Prefeito Municipal que Normatiza o uso privativo de bem público pelo particular na modalidade concessão de uso onerosa, estabelece o processo administrativo respectivo e regulamenta os atos administrativos de gestão e fiscalização dos contratos.”

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Planura.

Quesito: Legalidade, Legitimidade e Técnica Legislativa empregada na proposição.

Parecerista: Prof. Milton Mendes Botelho

Relatório

O Contrato administrativo celebrado entre a Câmara Municipal de Planura e a empresa “**Logus Assessoria e Consultoria Pública**”, tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para emissão de pareceres técnicos, no exercício das funções de assessoramento de forma que os serviços gerados reflitam a necessidade e realidade da Câmara Municipal, consultas de natureza técnico administrativa, notadamente a consultoria e o assessoramento nas questões pertinentes às ações da Assessoria Jurídica e de Controle Interno e adequações aos processos legislativos implementados na Câmara Municipal e atendimento aos Agentes Públicos e Políticos com pareceres, orientações, instruções normativas e modelos específicos.

Assim, recebemos cópia do projeto de Lei Ordinária n° 24, de 29 de outubro de 2025 que normatiza o uso privativo de bem público pelo particular na modalidade concessão de uso onerosa, estabelece o processo administrativo respectivo e regulamenta os atos administrativos de gestão e fiscalização dos contratos, para emissão de parecer, quanto a constitucionalidade, competência, legalidade, iniciativa, interesse público e impacto orçamentário. O projeto de lei está estruturado em um capítulo que organiza o texto em “**Disposições Preliminares**”. A intenção do autor do texto certamente seria organizar a matéria em outros capítulos ou detalhar o texto em seções, mas não deu sequência, sendo o Projeto de Lei objeto de um único capítulo, o que não o torna ilegal.

A proposta da proposição de Lei é disciplinar os procedimentos administrativos de instituição, gestão fiscalização da concessão de uso de bens públicos na forma onerosa, nos termos da Lei Orgânica do Município de Planura. No entanto, em momento algum o texto da norma menciona qual dispositivo da Lei Orgânica está sendo regulamentado ou servido de fulcro jurídico para a instituição da lei.

O uso de bens municipais por terceiros representa a utilização de bens públicos (que pertencem à coletividade) por particulares, mediante autorização da administração pública, em situações e com finalidades específicas. Essa utilização pode ocorrer de forma gratuita ou onerosa, dependendo do que menciona a Lei Orgânica. No caso do Município de Planura, menciona:



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

Art. 16. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, quando houver interesse público devidamente justificado.

§ 1º A concessão dos bens públicos de uso especial e dominicais 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 de uso de bens públicos de uso comum somente será outorgada 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 e improrrogável de noventa dias, salvo se destinada a formar canteiro de obras públicas, caso em que o prazo corresponderá ao da duração das obras.

Art. 17. Poderão ser cedidos a particular, para serviços transitórios, máquinas do Município, inclusive operadas por servidores municipais, desde que não haja prejuízo para os trabalhos do Município, e o interessado recolha previamente a manutenção arbitrada e assine termo de responsabilidade pela conservação e devolução dos bens recebidos.

Parágrafo único. O Município não assumirá qualquer risco ou responsabilidade pelo emprego do maquinário ou de seus servidores.

Art.18. Poderá ser permitido a particular, a título oneroso ou gratuito, o uso do subsolo ou do espaço aéreo de logradouros públicos para construção de passagens destinadas à segurança ou conforto dos transeuntes e usuários ou para outros fins de interesse urbanístico.

Portanto, o projeto de lei visa, essencialmente, normatizar o uso de bens públicos atualmente ocupados por barracas, quiosques e trailers, estabelecendo parâmetros jurídicos para a formalização contratual, cobrança de retribuição financeira, e observância dos princípios licitatórios e da legalidade administrativa.

O art. 2º da proposição de lei menciona “fica o Poder Executivo autorizado a formalizar contrato de concessão de uso de espaços públicos, a título oneroso, destinados à exploração de atividades comerciais de alimentos e congêneres, mediante licitação na modalidade pregão, exceto nas áreas localizadas às margens do Lago de Furnas, que serão objeto de lei específica”. Uma lei autorizativa o poder executivo a formalizar contrato de concessão de uso de espaços públicos para exploração comerciais, mediante licitação na modalidade “pregão”.



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

Nos termos da do inciso XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, a modalidade pregão a *“modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”*. O inciso IV do art. 2º da mesma norma trata da concessão e permissão de uso de bens públicos. Portanto, é preciso esclarecer a diferença entre concessão e permissão de uso de bens públicos.

A *“concessão de uso”* deve ser precedida de autorização legislativa e licitação, quando envolver bem de uso especial ou dominical, devendo constar as condições de exploração, prazo, responsabilidades e encargos do concessionário.

A *“permissão de uso”* é cabível para situações transitórias e precárias, como a ocupação de áreas públicas para eventos, trailers, bancas e feiras livres.

Ambas as formas devem estar amparadas em ato jurídico formal e registradas pelos controles patrimoniais. A concessão de uso e a permissão de uso de bens públicos são instrumentos legítimos e necessários à gestão patrimonial municipal, desde que observem os princípios constitucionais e a legislação aplicável. Vamos às principais diferenças:

CRITÉRIO	CONCESSÃO DE USO	PERMISSÃO DE USO
Natureza Jurídica	Contrato administrativo (ato bilateral)	Ato administrativo unilateral
Duração	Prazo determinado, com estabilidade	Prazo indeterminado e precário
Direito do Particular	Gera direito de uso estável até o fim do contrato	Não gera direito adquirido
Revogação	Apenas por descumprimento contratual ou interesse público com indenização, se cabível	Pode ser revogada a qualquer tempo, sem indenização
Necessidade de Licitação	Exige licitação e autorização legislativa	Pode ser dispensada, conforme interesse público
Forma Jurídica	Contrato formal	Termo ou ato administrativo simples
Finalidade	Uso duradouro e econômico do bem	Uso temporário ou transitório

Os dispositivos e caput art. 76 da Lei nº 14.133/2021, define que *“a alienação e a concessão de direito real de uso de bens públicos dependerão de licitação”*. Embora não está claro que essa concessão se trata de objeto comum, para que seja processada na modalidade pregão. A modalidade mais comum para a concessão onerosa de uso de bens públicos, especialmente quando a principal forma de seleção é a oferta de maior valor e o leilão, mas a modalidade pregão, com o mesmo critério de julgamento, também é amplamente utilizada.

É o relatório...

Introdução

O Projeto de Lei Ordinária nº 24, de 29 de outubro de 2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, tem por finalidade disciplinar a concessão de uso onerosa de espaços públicos para exploração de atividades comerciais, estabelecendo o processo administrativo e as regras de gestão e fiscalização dos contratos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

O projeto autoriza o Poder Executivo a formalizar contrato de concessão de uso de espaços públicos, disciplinando os critérios que serão utilizados para a contratação e define que as contratações serão realizadas mediante licitação na modalidade pregão.

O Projeto convalida e mantém as concessões atualmente em atividade mediante alvarás e atribui à Secretaria Municipal de Turismo as atividades de planejamento, gerenciamento, fiscalização e controle das contratações. No entanto, possui vício de formação de texto jurídico, como o caput do art. 2º, que menciona:

***Art. 2º.** Fica o Poder Executivo autorizado a formalizar contrato de concessão de uso de espaços públicos, a título oneroso, destinados à exploração de atividades comerciais de alimentos e congêneres, mediante licitação na modalidade pregão, exceto nas áreas localizadas às margens do Lago de Furnas, que serão objeto de lei específica.*

Cumprе esclarecer que a “**lei autorizativa**”, entendida como aquela oriunda de uma proposição de igual natureza, não tem a característica de ser de execução facultativa por parte do Poder Executivo. Tal afirmação não encontra nenhuma justificacão constitucional, legal ou jurídica. E por razões óbvias, uma lei com vício insanável em sua formação não pode ostentar condição privilegiada no ordenamento jurídico e muito menos gozar da faculdade de ter a sua execução condicionada aos humores ou conveniências de qualquer ordem do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, as denominadas “**proposições autorizativas**” são inconstitucionais por macularem regra expressa de processo legislativo atinente à iniciativa e as leis promulgadas, decorrentes desse tipo de proposição, são igualmente inconstitucionais, uma vez que a sua sanção ou promulgação não lhe convalida ou supre o vício de iniciativa.

O §§§ 1º, 2º e 3º do art. 2º do Projeto de lei em análise, traz exigências consideradas desacerbadas, para o objeto tratado no seu texto, In Verbis:

Art. 2º. (...).

...

***§ 1º** Poderão contratar apenas microempreendedores individuais, microempresas ou empresas de pequeno porte, regularmente constituídas e registradas, que comprovem:*

***I** - inscrição ativa no CNAE compatível com a atividade, há no mínimo 5 (cinco) anos;*

***II** - residência do proprietário ou administrador no Município de Planura há no mínimo 5 (cinco) anos;*

***III** - experiência no desempenho de atividades comerciais compatíveis com a concessão.*

***§ 2º** O preço mínimo para cada área pública será estimado considerando localização, atividades econômicas e características do local.*



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

§ 3º *A concessão será bilateral e onerosa, podendo ser revogada a qualquer momento por interesse público justificado ou violação de cláusula contratual.*

A definição valor mínimo para a área pública que será objeto da concessão de uso não obedece aos requisitos definidos na Lei nº 14.133/2021. Ainda exige comprovação de residência há mais de cinco anos dos interessados. Exigir residência mínima pode violar o princípio da impessoalidade e da isonomia, pois cria restrição territorial ou pessoal sem justificativa razoável.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradas vezes que requisitos de residência prolongada para acesso a direitos, benefícios ou programas públicos são inconstitucionais, por configurarem discriminação indevida entre brasileiros (*vide ADI 4327, ADI 4424 e ADI 4983*).

O texto do § 3º do art. 2º, do projeto de lei define que “*A concessão será bilateral e onerosa, podendo ser revogada a qualquer momento por interesse público justificado*”. Essa regra é aplicável a “**permissão de uso**”. No caso da concessão de uso real só poderá ser revogada quando por descumprimento contratual ou interesse público com indenização, se cabível. Portanto, esse dispositivo é incompatível com o objeto da norma.

Fundamentação

A Constituição Federal, em seu art. 175, estabelece a obrigatoriedade de licitação para a concessão de serviços públicos, e por analogia, a doutrina e a jurisprudência estendem a necessidade de procedimento licitatório para a concessão de uso de bens públicos, especialmente quando onerosa e com fins lucrativos, em observância aos princípios do art. 37, caput, da CF/88 (*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*).

A matéria observa o regramento da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicável aos contratos administrativos de uso de bem público. O art. 2º do projeto prevê que a concessão será formalizada mediante licitação na modalidade pregão, ressalvadas as áreas do Lago de Furnas, que dependerão de lei específica.

Sob o prisma jurídico-doutrinário, é possível considerar a concessão e a permissão de uso de bens públicos como espécies de alienação de bens imóveis em sentido amplo, tendo em vista que envolve a transferência temporária da posse e do uso, sem, contudo, importar em transmissão da propriedade.

Trata-se, portanto, de formas de disponibilização do bem público, caracterizadas pela cessão do uso por prazo determinado, mediante condições e encargos estabelecidos pela Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

Nessa linha interpretativa, observa-se que a Lei nº 14.133/2021, ao definir as modalidades de licitação, optou por incluir tal hipótese no âmbito do leilão, quando o critério de julgamento for o maior lance, nos termos do inciso XL do art. 6º. A norma, assim, reconhece o leilão como o instrumento procedimental adequado para situações em que o interesse público reside essencialmente na maximização da vantagem econômica decorrente da cessão do uso do bem público, e não na análise de aspectos técnicos de execução contratual.

Sugere-se ajustar a modalidade licitatória, pois, conforme o inciso XL do art. 6º, c/c o inciso V do art. 33 da Lei 14.133/2021, o Leilão é a modalidade adequada para concessão de uso de bem público, já que o pregão é restrito a aquisição de bens e serviços comuns (*inciso XLI art. 6º*). Entendemos que a lei não deveria estabelecer a “modalidade”, considerando que já existe uma lei federal mencionando os critérios de enquadramento da modalidade de licitação. Assim, não caberia a lei municipal disciplinar a matéria.

Iniciativa

A matéria versa sobre administração e gestão do patrimônio público municipal, o que se insere na competência legislativa do Município, conforme os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal, que asseguram ao ente municipal a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e dispor sobre sua organização administrativa e bens.

A iniciativa é legítima, pois compete ao Chefe do Poder Executivo propor normas que tratem da gestão, concessão ou uso de bens municipais, nos termos da alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 61, da Constituição Federal, aplicado por simetria. Logo, não há vício formal de iniciativa.

Dessa forma, verifica-se que a iniciativa é formalmente legítima e constitucional, inexistindo qualquer vício de iniciativa. Ao contrário, o projeto observa rigorosamente a reserva legal do Executivo, em plena conformidade com o princípio da separação dos poderes e com o modelo constitucional de repartição de competências.

Impacto Orçamentário e Financeiro

A proposição em exame **não acarreta impacto orçamentário ou financeiro** para o Município de Planura. Embora o caput do art. 13 da proposição de lei menciona “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”. Se existe as despesas, as mesmas deveriam ser identificadas e informadas os créditos e a classificação orçamentária, a fonte de recursos que irão fazer faces aos gastos. Esses dados não foram apresentados.



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

Poder Legislativo

Estado de Minas Gerais

Pelo que se conclui o Projeto de Lei nº 24/2025 não cria despesas novas, não gera aumento de gastos permanentes, não institui cargos, funções, benefícios ou vantagens pecuniárias, tampouco implica renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (*Lei de Responsabilidade Fiscal*). O contrário que se pode remeter o texto do art. 13, haverá uma arrecadação municipal com a execução do objeto da lei.

Eventuais despesas administrativas decorrentes da execução da norma (*como fiscalização e manutenção de cadastro*) são de natureza ordinária e já previstas nas dotações orçamentárias das secretarias competentes, inexistindo necessidade de suplementação específica.

Assim, considera-se inexistente impacto orçamentário-financeiro relevante, atendendo-se ao disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como aos princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio das contas públicas.

Interesse Público e Mérito Administrativo

Sob o prisma administrativo, o projeto é oportuno, conveniente e pautado no interesse público, pois:

- ✓ Busca sanar a precariedade das ocupações atuais (*barracas e trailers*), substituindo permissões precárias por contratos administrativos formais.
- ✓ Assegura receitas ao erário por meio de retribuição onerosa;
- ✓ Estimula o desenvolvimento econômico local e o turismo, conforme expresso na Mensagem do Prefeito;
- ✓ Fortalece a segurança jurídica das relações entre o Município e os comerciantes;
- ✓ Pauta-se na transparência e isonomia, ao garantir que o uso de bens públicos seja feito mediante processo licitatório, assegurando igualdade de condições e a justa remuneração ao erário (*retribuição*).

Conclui-se que o interesse público é plenamente atendido e justificado.

Técnica Legislativa

O Projeto de Lei nº 24/2025, não traz o emprego de uma boa técnica legislativa, não foi estruturado com capítulos, seções e subseções de forma que torne o texto organizado e coerente com o ordenamento jurídico, em parte atende os critérios definidos na Lei Complementar nº 95/1998, que orienta a elaboração e redação das normas jurídicas.

Dessa forma, o texto normativo carece de em linguagem adequada e juridicamente correta, com os elementos indispensáveis ao atendimento ao seu objetivo. Nos termos analisados o texto é considerado inconstitucional e inadequado, quando faz restrições e cêrcea o direito comum, exigindo residência em tempo não inferior a cinco anos no território do Município de Planura.



CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA
Poder Legislativo
Estado de Minas Gerais

Conclusão

Diante do exposto, este parecer é pela devolução do Projeto de Lei nº 24/2025, ao Poder Executivo, com cópia desse parecer, para que proceda a adequação mencionada (*ajustar a modalidade licitatória, retirar a autorizativa, cerceamento com exigências descabidas*), como condição para tramitar na Câmara Municipal de Planura.

São esses os nossos entendimentos, sujeito a apreciação dos órgãos da Câmara Municipal, se assim entender necessários.

Câmara Municipal de Planura - MG, 30 de outubro de 2025

Prof. MILTON MENDES BOTELHO
Assessor Técnico

