

CÂMARA DE VEREADORES DE
FARROUPILHA

Rec. em 13 / 05 / 2025

Horário: 15h36 min Sandra

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA,**

ILUSTRÍSSIMOS SENHORES VEREADORES,

PARECER JURÍDICO

Objeto: Parecer Jurídico à Emenda Substitutiva nº 01 ao Projeto de Lei nº. 11/2025

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: "Autoriza a concessão de uso de bem público municipal à concessionária, perante o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER/RS, dos serviços de estação rodoviária no Município de Farroupilha".

A Procuradoria da Câmara de Vereadores, no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente

PARECER

à **Emenda Substitutiva nº 01 ao Projeto de Lei nº. 11/2025** de autoria do Poder Executivo Municipal, pelos fundamentos a seguir expostos:

I - RELATÓRIO

Na data de 04 de abril de 2025, o Poder Executivo Municipal apresentou à Colenda Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº. 11/2025, que prevê a concessão de uso de bem público municipal. Em 02 de maio de 2025, sobreveio a emenda substitutiva nº 01 apresentada pelo Poder Legislativo.

Justificam os proponentes que

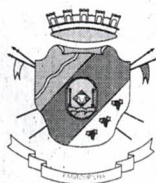
Justificamos a apresentação da Emenda Substitutiva 01 ao Projeto de Lei nº 11/2025 com o objetivo de conferir maior clareza às atribuições da

"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro - Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

concessionária, especialmente no que se refere à limpeza, manutenção e conservação de todo o complexo da estação rodoviária.

Entendemos que a atividade de venda de passagens está diretamente vinculada ao uso de boxes, banheiros, sala de espera e da área coberta do completo, sendo, portanto, indispensável que esses espaços atendam a requisitos mínimos de funcionamento, como banheiros limpos e higienizados, sistema de iluminação em pleno funcionamento, além de cadeiras e bancos em condições adequadas para o uso dos passageiros.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da concessão de uso de bem público

Nas palavras do renomado jurista brasileiro Ely Lopes Meirelles¹

Concessão de uso de bem público é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público outorga a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo a sua específica destinação. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos institutos assemelhados (autorização e permissão de uso) é o traspasse contratual e estável da utilização do bem público, para que o particular concessionário explore-o consoante a sua destinação legal e nas condições convencionadas com a Administração concedente. Tal o que ocorre com a concessão das áreas (boxes) de mercado, ou de um hotel, ou de um logradouro turístico pertencente ao Município, mas confiado contratualmente à exploração de um particular.

A partir dessa conceituação, tem-se que a concessão de uso de bem público possui dentre suas características:

- a forma jurídica de contrato administrativo e, portanto, de caráter bilateral;

¹ **MEIRELLES, Hely Lopes.** *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª ed. atual. por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 236.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON.

- a previsão de prazo determinado para a vigência do contrato administrativo;
- o caráter discricionário, vez que cabe a Administração Pública delimitar a existência de conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem ao particular;
- a possibilidade de a concessão ser instituída de forma gratuita ou onerosa;
- e, a necessidade de prévio procedimento licitatório para a seleção do concessionário que melhor cumpra a finalidade definida na lei.

Nesse contexto, há de se ressaltar que a Constituição Estadual preceitua em seu artigo 13, inciso IV que

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais.

Em âmbito municipal, dispõe a Lei Orgânica que

Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto se relacione ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

V - dispor sobre a administração, utilização, doação e alienação de seus bens.

Art. 22. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para o determinado no artigo 23, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

VIII - concessão do direito real e administrativo, de uso de bens municipais;

IX - normas gerais sobre alienação, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos.

Não obstante, disciplina também a Lei Orgânica Municipal que

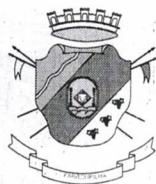
Art. 98. O uso de bens por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, sempre que houver interesse público, devidamente justificado.

"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420 - Centro - Farroupilha - RS - Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

§ 1º. A concessão administrativa de seus bens públicos de uso social e domiciliar **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 concessionárias de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 2º. A concessão administrativa constante no parágrafo anterior **somente será outorgada mediante autorização legislativa.** (grifo nosso)

2.2 Da Emenda Parlamentar

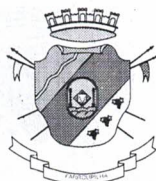
Primeiramente, há de se salientar que a delimitação dos temas que podem ser tratados por iniciativa do Poder Legislativo passa pelo crivo constitucional, em caráter de aplicação simétrica ao disposto para o âmbito federal no artigo 61, § 1º da Constituição Federal. A partir dessa análise constitucional, o Supremo Tribunal Federal já delimitou que, em respeito ao princípio da simetria, **não** podem ser objeto de iniciativa do Poder Legislativo projetos de lei que disciplinem sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos (ADI 2.192)²;
- matérias atinentes à organização administrativa (ADI 1.182)³;
- criação e estruturação de órgãos da administração pública (ADI 2.294)⁴.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.192/ES.** Rel. Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 24-11-2005. Acórdão disponível na íntegra em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534973>. Acesso em 11 jan. 2021.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.182/DF.** Rel. Min. Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 24-11-2005. Acórdão disponível na íntegra em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>. Acesso em 11 jan. 2021.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.294/RS.** Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Pesquisa de Jurisprudência. Julgado em 27 ago 2014. Acórdão disponível na íntegra em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6704549>. Acesso em 11 jan. 2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

Também já decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.] (grifo nosso)

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]

Ademais, no que concerne a possibilidade de Emenda Parlamentar, resta assente no âmbito do Supremo Tribunal Federal que:

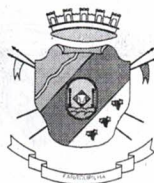
Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. **Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado**, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. [ADI 546,

“MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL”

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro – Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, *DJ* de 14-4-2000.] = **ADI 2.305**, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, *DJE* de 5-8-2011. (**grifo nosso**)

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [*ADI 3.114*, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, *DJ* de 7-4-2006.] = *ADI 2.583*, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, *DJE* de 26-8-2011. (**grifo nosso**)

No que concerne ao mérito, tem-se que a Emenda proposta objetiva a seguinte alteração:

Texto do PL nº 11/2025	Texto da Emenda Substitutiva
Art. 3º § 2º Caberá à concessionária o pagamento de água, energia elétrica, IPTU e demais tributos incidentes sobre a concessão de uso, bem como todos os ônus e encargos de conservação e manutenção do bem concedido.	Art. 3º § 2º Caberá à concessionária o pagamento de água, energia elétrica, IPTU e demais tributos incidentes sobre a concessão de uso, bem como todos os ônus e encargos, além da limpeza, conservação e manutenção do complexo da estação rodoviária.

Diante do texto proposto, importante salientar que a alteração proposta **aparenta impor uma obrigação que ultrapassa o objeto da concessão**. Se a obrigação imposta se volta para a área da concessão, a saber, os 45,10 metros quadrados que são objeto do Projeto de Lei originário, tem-se que a obrigação já se

"MARCO ZERO, BERÇO DA COLONIZAÇÃO ITALIANA NO RIO GRANDE DO SUL"

Fone: (54) 3261.1136 - site: www.camarafarroupilha.rs.gov.br

e-mail: camara@camarafarroupilha.rs.gov.br

Rua Júlio de Castilhos, 420 – Centro – Farroupilha – RS – Brasil



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
CASA LEGISLATIVA Dr. LIDOVINO ANTONIO FANTON

encontrava incluída no Projeto de Lei. Se, ao aduzir sobre o "*complexo da estação rodoviária*", se está a referir a toda a área em que localizada a rodoviária do município, ultrapassando a área objeto da concessão, imprescindível a verificação se essa imposição não importa em afronta a direitos e deveres que são inerentes a outros sujeitos de direito, **o que deverá ser objeto de verificação pelos nobres vereadores.**

Assim, feitas a devidas considerações, considerando a inexistência de vício de iniciativa, nada mais resta além de **OPINAR** que, do ponto de vista formal objetivo, o presente Projeto de Lei atende aos requisitos mínimos de validade, podendo ser encaminhado ao Plenário para que os nobres vereadores possam exercer o juízo político-administrativo de adequação e conveniência do projeto de lei em apreço.

III - CONCLUSÃO

ISSO POSTO, feitas as devidas considerações, opina-se pela constitucionalidade da Emenda Substitutiva nº 01 ao Projeto de Lei nº. 11/2025 de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

É o parecer, *sub censura*.

À Colenda Câmara de Vereadores para apreciação do presente.

Farroupilha/RS, 13 de maio de 2025.

VIVIANE VARELA
OAB/RS 80.218
Procuradora da Câmara Municipal de
Vereadores de Farroupilha/RS

