



**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 644/2024**

**Ementa.** Consulta. Memorando nº 2024054958 Verificador independente. IP Canoas Concessionária de Iluminação Pública S.A. Contrato de Concessão Administrativa nº 119/2023. Compartilhamento de receitas oriundas da venda de bens inservíveis, retirados do parque de iluminação pública do Município de Canoas. **Parecer desfavorável.**

**I. RELATÓRIO.**

1. Aporta nesta Diretoria o memorando nº 2024054958, visando à análise jurídica acerca do ofício nº 002/2024, expedido pelo verificador independente, em decorrência de consulta a ele formulada pela IP Canoas Concessionária de Iluminação Pública S.A., tendo por objeto a hipótese de compartilhamento de eventuais receitas oriundas da venda dos bens inservíveis, retirados do parque de iluminação pública do Município de Canoas/RS, durante o processo de modernização, em decorrência do contrato de concessão nº 119/2023.

2. Transcreve-se trecho conclusivo constante do ofício:

Ocorre que, em que pese a ausência de regramento específico para a alienação dos bens classificados como inservíveis, há de se considerar que eles não perdem a sua essencialidade de bem público, que mesmo em processo de concessão assim continuam caracterizados, devendo haver a observância subsidiária dos procedimentos adotados pela esfera pública municipal para a sua alienação, mesmo que de forma mitigada, considerando a sua execução pelo parceiro privado.

Portanto, considerando os termos dos Decretos Estadual No. 57.408, de 28 de dezembro de 2023 e Municipal No. 632 de 22 de setembro de 2004, entende-se pela pertinência da constituição de Comissão Especial de Avaliação para atestar a classificação dos bens em referência como inservíveis, seguido de ata de avaliação dos bens assim classificados e sua respectiva alienação via leilão.

Por fim, considerando a omissão contratual quando ao compartilhamento de receita dos inservíveis, podem as partes compor sua eventual divisão dentro dos mesmos moldes estabelecidos para compartilhamento das receitas acessórias.

3. É o relatório.

**II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA.**

**II-A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE.**



4. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

5. No âmbito no Município de Canoas, a competência para realizar a prévia análise jurídica é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos. Nesse sentido, é o que se extrai do Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023:

Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.** (grifou-se)

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, com ênfase nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

## **II-B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO.**

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Assim, atendido ao comando normativo – art. 15, I – consoante encaminhamento pela Secretária Municipal de Licitações e Contratos.

## **II-C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA.**

9. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.



10. Isso porque, nos termos da Lei Municipal nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC)

(...)

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifou-se)

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

#### II-D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS.

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.

Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifou-se)

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2.599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifou-se)

15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, *caput*, do Decreto Municipal nº 549/2023, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de**



assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual descon sideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

### III. DO CONTRATO DE CONCESSÃO.

16. De fato, o contrato de concessão administrativa não apresenta regramento específico para a situação em tela, restando acertada a conclusão do verificador independente quanto à manutenção das características dos bens públicos, o que atrai, *a priori*, a necessidade de licitação, na modalidade leilão, forte no art. 6º, XL, da Lei nº 14.133/21:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

17. Por outro lado, conclusão distinta deve recair sobre as receitas decorrentes da alienação.

18. Conforme exposto, trata-se de contrato de concessão especial, cujas características – possibilidade de financiamento pelo setor privado, compartilhamento de riscos, pluralidade compensatória ou variabilidade remuneratória – configuram regime jurídico distinto das concessões comuns.<sup>1</sup>

19. No caso em tela, foi celebrada concessão administrativa que, nos moldes do art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004 “*é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens*”. Embora a natureza desta espécie de concessão impeça, via de regra, a cobrança de tarifa do particular<sup>2</sup>, o negócio jurídico celebrado deverá expressar os métodos de remuneração do parceiro privado.

20. *In casu*, o capítulo VI da avença delimita a contraprestação mensal efetiva e o bônus sobre a conta de energia, o que não abrange participação na venda de bens inservíveis retirados do parque de iluminação:

3.6.1 De acordo com a forma e procedimentos previstos no ANEXO 11, o PODER CONCEDENTE, por meio da INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DEPOSITÁRIA, pagará à CONCESSIONÁRIA a CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA e eventual BÔNUS SOBRE A CONTA DE ENERGIA, calculados com base nas disposições desta Cláusula e do ANEXO 8 e ANEXO 9.

21. De fato, não há que se olvidar a concepção das Parcerias Público-Privadas no incentivo ao investimento privado no setor público, por meio de repartição objetiva de riscos. Contudo, pressupõe-se que tais circunstâncias sejam descritas no instrumento contratual, precipuamente na matriz de alocação de riscos.

22. Em análise do contrato, em especial seu Capítulo VII, não se verifica disposição própria que desdobre a alienação de bens inservíveis enquanto contingência a ser compartilhada no tocante às receitas decorrentes do desfazimento. Neste sentido, os itens 41.1.20. e 42.1.27.1, que abordam a substituição de materiais e equipamentos:

41. RISCOS DO PODER CONCEDENTE  
(...)

<sup>1</sup> FERNANDA. Marinela; CUNHA. Rogério Sanches. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**. 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. pp. 450-451.

<sup>2</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p 601.



41.1.20., Custos relacionados à substituição de materiais e equipamentos para elidir todas as degradações e deteriorações parciais e/ou completas e/ou subtrações dos PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, por atos de vandalismo, atos decorrentes de manifestações sociais e/ou públicas, furto ou roubo não suportados pela CONCESSIONÁRIA, conforme limite estabelecido na Subcláusula 42.1.27.1;

(...)

42. RISCOS DA CONCESSIONÁRIA

(...)

42.1.27. Eventual perecimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS, inclusive os decorrentes de atos de vandalismo e atos decorrentes de manifestações sociais e/ou públicas, observado o disposto na Subcláusula 42.1.27.1 abaixo;

42.1.27.1. A CONCESSIONÁRIA será responsável pelos custos e investimentos relacionados aos atos de vandalismo, atos decorrentes de manifestações sociais e/ou públicas, furto ou roubo, até o limite anual de 0,2% (dois décimos por cento) do quantitativo de PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, conforme dados do CADASTRO, de acordo com o estabelecido no ANEXO 5.

23. Não havendo, portanto, regramento específico para o contexto narrado, descabe juízo favorável ao compartilhamento pretendido, em atenção aos princípios básicos aplicáveis da administração pública de legalidade, impessoalidade e moralidade.

24. No contexto derivado de procedimento objetivo formal – licitação pública –, há que se ressaltar a incidência do princípio de vinculação ao instrumento convocatório, no qual assentam-se limites ao exercício do poder discricionário, porquanto aquele representa lei entre as partes:

A vinculação ao edital é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.<sup>3</sup>

25. Entendimento diverso, registre-se, deve ser considerado a partir do princípio de competitividade, pois o compartilhamento de valores decorrentes do desfazimento dos bens inservíveis representaria aspecto financeiro favorável e atrativo a potenciais licitantes, caso tal possibilidade estivesse prevista no instrumento convocatório.

26. Por fim, não prospera a composição de eventual divisão da receita da alienação dos bens inservíveis, partindo do regramento previsto para as receitas acessórias.

27. Quanto às receitas acessórias, consta do item 28.4 do contrato:

28.4. Para exploração das ATIVIDADES RELACIONADAS nos casos de que tratam as Subcláusulas 28.2 e 28.3.1, as PARTES deverão formalizar, em contrato apartado, as condições acordadas para execução da ATIVIDADE RELACIONADA, notadamente as regras relativas (i) ao mecanismo de compartilhamento de RECEITAS ACESSÓRIAS, (ii) à prestação de informações pela CONCESSIONÁRIA e (iii) as penalidades pelo inadimplemento de valores devidos ao PODER CONCEDENTE.

28.4.1. As RECEITAS ACESSÓRIAS decorrentes da exploração de ATIVIDADE RELACIONADA serão compartilhadas entre a CONCESSIONÁRIA e o PODER CONCEDENTE na proporção de, no máximo, 15% (quinze por cento) da receita bruta apurada na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA em favor do PODER CONCEDENTE.

28.4.2. Os valores resultantes do compartilhamento de que trata a Subcláusula 28.4 poderão ser negociados entre as PARTES, mediante a estipulação de um

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. Ed. Barueri: Atlas, 2024. p. 201.





prazo de carência para início do compartilhamento das receitas apuradas na exploração da ATIVIDADE RELACIONADA, contados a partir do início de sua exploração.

28.4.3. A forma e periodicidade de compartilhamento dos montantes equivalentes aos percentuais apropriados pelo PODER CONCEDENTE de que trata a Subcláusula 28.4 deverão ser acordadas entre as PARTES.

28. Descabe aplicação analógica da cláusula supra, visto que as definições do negócio jurídico celebrado são suficientes para fins de distinção. Embora abrangidas nas receitas acessórias a exploração da rede municipal de iluminação pública e de outros bens vinculados, somente os bens classificados como privados pelo contrato que não se reverterem ao poder concedente (item 2. Definições e Interpretação):

<b>BENS PRIVADOS</b>	Bens de propriedade da CONCESSIONÁRIA que, não obstante serem BENS VINCULADOS, não são considerados BENS REVERSÍVEIS, por serem bens de uso administrativo e/ou não essenciais à prestação dos SERVIÇOS.
<b>BENS REVERSÍVEIS</b>	Bens indispensáveis à continuidade dos SERVIÇOS, os quais serão revertidos ao PODER CONCEDENTE ao término do CONTRATO, incluindo - mas sem se limitar a - PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, CCO, instalações, luminárias, reatores, acessórios, equipamentos para controle e monitoramento remoto da REDE MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.
<b>BENS VINCULADOS</b>	BENS PRIVADOS e BENS REVERSÍVEIS que, em conjunto, representam todos os bens utilizados pela CONCESSIONÁRIA na execução do CONTRATO, conforme disposto no CONTRATO.

29. Igualmente cabe extrair das definições expressas do contrato que as receitas acessórias serão obtidas por meio de atividade relacionada, não por intermédio dos bens. Outrossim, conforme item 28.1.8., não constituem atividades relacionadas a alienação de bens vinculados.

30. Uma vez que os bens ditos inservíveis são aqueles retirados do parque de iluminação pública por força de obrigação contratual, destaca-se também o disposto no item 51.4.:

51.4. As intervenções e substituições realizadas com o objetivo de dar concretude ao dever de manutenção dos BENS REVERSÍVEIS pela CONCESSIONÁRIA **não gerarão direito à indenização ou compensação em favor da CONCESSIONÁRIA.** (grifou-se)

31. Por conseguinte, conclui-se pela inviabilidade de participação pela Instituição Parceria nas receitas decorrentes de alienação dos bens inservíveis retirados do parque de iluminação pública.

#### IV. DA CONCLUSÃO.

32. Ante o exposto, ausente disposição específica contratual, e em atenção aos princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade, e de vinculação ao instrumento convocatório, **opina-se pela inviabilidade jurídica do compartilhamento com a concessionária de receitas oriundas da venda dos bens inservíveis retirados do parque de iluminação pública.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

33. Por fim, ressalta-se que esta Diretoria está disponível para esclarecimentos complementares, caso necessário, pelos ramais 4576, 3020, ou pessoalmente.

É o parecer, à consideração da autoridade superior.

Canoas/RS, 29 de outubro de 2024.

**Ramon Pinto Alves**  
Procurador do Município  
Matrícula 127759

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
Diretor Jurídico - SMLC  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168