



Porto Alegre, 23 de janeiro de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 1.274/2025.**

I. A Câmara Municipal de Aceguá solicita, ao IGAM, orientação acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4, de 2025, de iniciativa do Poder Executivo, que “Autoriza o poder executivo Municipal a ceder bens públicos mediante cessão de uso.”

II. O Poder Executivo busca autorização legislativa para ceder, inicialmente até 31 de dezembro de 2025 e a título gratuito, bens de propriedade do Município à Associação de Produção Agropecuária Aceguaense - APROAAC.

Inicialmente, importa referir que a Lei nº 1.879, de 2022, regulamenta a concessão de incentivos fiscais e econômicos para empresas no Município de Aceguá. Nesse contexto, a legislação referida divide os incentivos que podem ser concedidos em fiscais e econômicos, conforme disposição dos arts. 4º e 5º:

Art. 4º Os incentivos fiscais constituir-se-ão de isenção de:

I - Imposto Predial e Territorial Urbano

II - Imposto Sobre Serviços.

III - Taxas de aprovação de plantas, alinhamento, demarcação e habite-se.

§ 1º A isenção do IPTU e do ISSQN, limitar-se-á a um prazo de 05(cinco) anos, só podendo ser prorrogável pelo mesmo prazo, se empresa apresentar novos projetos de ampliação ou diversificação dos seus empreendimentos e atendidas as exigências da Lei Complementar nº 101/2000.

§ 2º A isenção do ISSQN, quando concedido à empresas já existentes, somente atingirá o acréscimo efetivamente realizado, em consonância com o projeto específico.

§ 3º O IPTU incidente sobre qualquer área que abrigue projetos contemplados nesta lei de incentivos, se não isento, obedecerá as condições de tributação de áreas não loteadas.

Art. 5º Os Incentivos econômicos constituir-se-ão de:

I - execução, no todo ou em parte, dos serviços de topografia, terraplanagem, drenagem ou infra-estrutura necessária à implantação e ou ampliação.

II - realização ou contratação dos projetos técnicos de Engenharia.

III - cessão de uso ou doação com probabilidade de reversão, mediante Lei específica, sobre áreas públicas para a instalação ou ampliação da empresa.



§ 1º O Município destinará áreas adequadas para tal fim.

§ 2º Cessará a cessão ou comodato de terrenos se não utilizados em suas finalidades, no prazo de 2 (dois) anos.

Veja-se, assim, que a legislação municipal não prevê, no rol de benefícios a serem concedidos, a concessão de uso de bens públicos móveis de propriedade do Município.

Nesse ínterim, a fim de que a concessão de uso dos bens referidos no Projeto de Lei possa ser realizada e tenha sustentação jurídica, deve-se, primeiramente, alterar a Lei nº 1.879, de 2022, a fim de acrescentar a previsão do benefício.

Importa registrar que a concessão de uso permite a utilização exclusiva de um bem público ao particular, inclusive para a exploração com finalidade de lucro, nos termos de legislação regulamentadora *e licitação prévia na modalidade concorrência*. Não é transferível a terceiros, gera direitos pessoais e subjetivos ao cessionário. A revogação fora dos ditames contratuais gera direito a indenização.

O autor Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra “Direito Municipal Brasileiro”<sup>1</sup>, assim conceitua o instituto da concessão de uso:

“(...) é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo sua específica destinação. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da utilização do bem público, para que o particular concessionário o explore consoante sua destinação legal e nas condições convencionadas com a Administração concedente (...)”

A concessão é permitida à iniciativa privada nos casos de subvenção econômica e subsídios a empresas ou associações privadas, em programas cuja finalidade seja o incentivo às empresas com a finalidade de gerar renda ao município e fomentar a economia local. As subvenções e subsídios podem ser dados diretamente às empresas ou associações representativas, mesmo que estas, diretamente, não visem lucro, mas, operem como intermediárias para o alcance do objetivo das entidades que representa - que é o crescimento das empresas associadas. **Nesse caso, não é preciso licitação para a concessão de uso dos bens públicos, desde que esta espécie de auxílio tenha previsão na lei geral de incentivos do município e a empresa seja beneficiada em critérios impessoais.**

Outrossim, cabe referir que a concessão de uso de bens por prazo indeterminado (redação do art. 3º, que prevê, após a concessão até 31 de dezembro de

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.



2025, a possibilidade de prorrogar o contrato indefinidamente) não é a melhor alternativa para a preservação do interesse público.

Com a vigência da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), o contrato de concessão de uso de bens públicos deve ser regido pelos dispositivos que tratam da temporariedade dos contratos administrativos e pelos princípios gerais da Administração Pública, que exigem prazo determinado para contratos.

O Art. 2º da Lei nº 14.133 define sua aplicação para os contratos de concessão:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

**IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;** (grifamos)

O art. 105 da Lei nº 14.133 estabelece que os contratos administrativos devem conter, obrigatoriamente, cláusulas que definam seu prazo de vigência, além de outros elementos essenciais ao contrato.

Também, o art. 92 da Lei nº 14.133 prevê as cláusulas obrigatórias em qualquer contrato, dentre elas, o prazo, no inciso VII.

Além disso, os bens públicos móveis são (até então) de uso especial. O uso por particular deve ser temporário para evitar que o bem se torne indisponível à coletividade de forma indefinida em caso de perda da finalidade.

Assim, o contrato de concessão de uso de bens móveis, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, deve obrigatoriamente conter prazo limitado, com base no **art. 2º, IV, combinado com o art. 92, VII e art. 105 e 106. A duração pode ser de até 5 anos, ou** compatível com a finalidade do contrato e sujeita a revisões periódicas para preservar o interesse público.

Nessa linha, pontua-se que **não se pode admitir benefícios à iniciativa privada sem contrapartidas, pois haveria supremacia do interesse privado ao público.** Nessa linha, veja-se que qualquer benefício econômico que não possua contrapartidas que contemplem o interesse público, carece de legitimidade, pois o único beneficiado é a empresa/entidade diretamente interessada, não gerando um benefício coletivo que impacte positivamente a vida dos munícipes.

É imprescindível, para justificar o interesse público da medida e, para retirar-se o caráter de gratuidade do benefício, que fique explícito o custo-benefício do incentivo, **sendo demonstrado o quanto o projeto irá levantar em termos de renda e/ou associados**



**que usufruirão dos bens.**

Portanto, a fim de que a concessão de uso dos bens públicos citados no Projeto de Lei tenha viabilidade jurídica, orienta-se:

- que, primeiramente, seja alterada a Lei nº 1.879, de 2022, que regulamenta a concessão de incentivos fiscais e econômicos para empresas, a fim de que seja incluído, no rol de benefícios, a concessão de uso de bens públicos móveis;
- a fixação de prazo determinado para a concessão e formalização do contrato sob a Lei nº 14.133/2021;
- a estipulação de contrapartidas, como, por exemplo, estimativa do número de associados impactados com o uso do maquinário, retorno econômico para a Associação e ao Município, ou outras que caracterizem para a população ganhos com a concessão que faz o Município.

Por fim, não é demais referir que tanto a Câmara como o controle interno têm o dever de acompanhar e fiscalizar o contrato que será gerado a partir do presente incentivo, nos termos do que prevê a Constituição Federal, art. 70<sup>2</sup>.

**III.** Diante do exposto, considerando a fundamentação delineada, conclui-se que a viabilidade do Projeto de Lei nº 4, de 2025, está condicionada a:

- a) alteração da Lei nº 1.879, de 2022, que regulamenta a concessão de incentivos fiscais e econômicos para empresas, a fim de que seja incluído, no rol de benefícios, a concessão de uso de bens públicos móveis;
- b) fixação de prazo determinado para a concessão, preferencialmente de até cinco anos, podendo ser prorrogado;
- c) estipulação de contrapartidas mínimas, que estabeleçam objetivos a serem atingidos pela associação, como a especificação do número de associados impactados, bem como o retorno econômico nas atividades executadas, dentre outras;

---

<sup>2</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



Recomenda-se, ainda, que no termo haja a previsão contra danos causados a terceiros (por exemplo, acidente com o equipamento com morte de terceiros), assim como haja a previsão de vistoria assinada por ambas as partes sobre as condições do equipamento, tanto na entrega ao beneficiário como na devolução.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, reading "Enzo Eduardo de A. Calliari".

**ENZO EDUARDO DE ALBUQUERQUE CALLIARI**

*Advogado, OAB/RS nº 135.876*

*Consultor Jurídico do IGAM*

A handwritten signature in blue ink, reading "Murilo M. Flores".

**MURILO MACHADO FLORES**

**ENGENHEIRO DE PRODUÇÃO**

*Consultor do IGAM*

A handwritten signature in black ink, reading "Paulo César Flores".

**PAULO CÉSAR FLORES**

**CONTADOR, CRCRS 47.221**

*Sócio-Diretor do IGAM*