

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"

**REQUISIÇÃO PARA CONTRATAÇÃO/AQUISIÇÃO**

**Objeto:**

Serviço de Consultoria Jurídica para atendimento interno da **GRANFPOLIS** e dos Municípios Associados.

**Previsão Legal:**

Resolução 01/2018 de 18 de abril de 2018.

**Justificativa:**

O presente processo de contratação de Consultoria Jurídica é justificado pela vacância do cargo de Advogado/Assessor Jurídico na Associação dos Municípios da Grande Florianópolis, sendo que tal serviço é indispensável no atendimento interno da **GRANFPOLIS** e dos Municípios Associados.

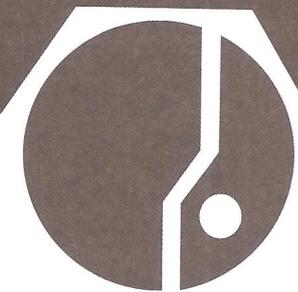
Florianópolis, 16 de dezembro de 2020.

**MARISETE DE ALMEIDA**  
Assistente Administrativo

Aprovo o Presente e determino o processo de contratação.

Florianópolis, 16 / 12 / 2020

**GILBERTO BRASIL**  
Diretor Administrativo e Financeiro



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"

PROCESSO DE CONTRATAÇÃO/AQUISIÇÃO 020/2020

### TERMO DE ABERTURA

O Diretor Administrativo e Financeiro da Associação dos Municípios da Grande Florianópolis-**GRANFPOLIS**, no uso de suas atribuições estatutárias, tendo em vista a Resolução 01/2018 de 18 de abril de 2018.

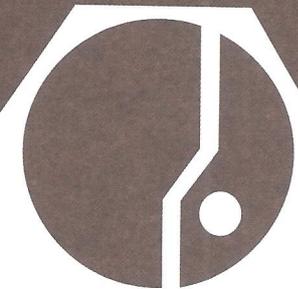
#### RESOLVE:

Instaurar o Processo de Contratação nº 020/2020, cujo escopo é a contratação de Consultoria Jurídica para atendimento interno da **GRANFPOLIS** e dos Municípios associados.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2020.

---

**GILBERTO BRASIL**  
Diretor Administrativo e Financeiro



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"

**TERMO DE REFERÊNCIA  
INEXIGIBILIDADE PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DE PREÇOS**

**1- Objeto**

Prestação do serviço de assessoria e consultoria jurídica à GRANFPOLIS e seus Municípios Associados, de forma mensal e rotineira, na área do Direito Público em geral, com foco nos temas envolvendo servidores públicos, licitações públicas, contratos administrativos e contas públicas.

**2- Especificações**

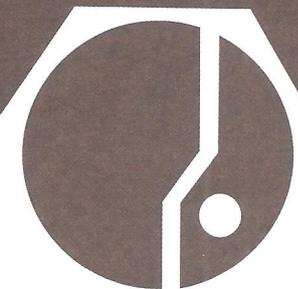
Item	Especificação/Descrição (Especificação Técnica)	Unidade	Quantidade
01	a) Participação nas reuniões de Prefeitos da GRANFPOLIS, sempre que solicitado pelas Diretorias da entidade; b) Participação nas reuniões dos Colegiados criados pela GRANFPOLIS, interagindo com seus participantes na busca de solução de dúvidas e demandas de interesse dos municípios associados em temas ligados ao direito administrativo; c) Participação de reuniões com representantes de órgãos de controle externo da Administração Pública ou de outras instituições públicas ou privadas, sempre que solicitado pelas Diretorias da entidade e correlato ao objeto da presente consultoria; d) Orientações escritas e/ou verbais acerca das demandas advindas dos municípios e Consórcios associados à GRANFPOLIS, na área do direito administrativo e nos termos e limites estabelecidos pelas Diretorias da entidade; e) Suporte para atender as necessidades legais da entidade em defesa de seus direitos e interesses junto aos seus associados, contratantes, e demais que se fizerem necessárias, assim como, orientações jurídicas; f) Emissão de pareceres, notificações extrajudiciais, mediações e conciliações; g) Encaminhar uma cópia de todas as consultas a Associação.		

**3- Base legal:**

Art. 7º, II, da Resolução 01/2018, c/c art. 3º-A da Lei n. 8.906/1994

**4 – Contratado:**

Mauro Prezotto Advocacia, CNPJ 03.325.765/0001-90



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"**

### **5 – Fundamento da contratação**

A presente contratação para atendimento das demandas na área jurídica, conforme especificado nos itens 1 e 2 deste Termo, se dá na modalidade de inexigibilidade de procedimento de seleção de preços, nos termos do Art. 7º, II, da Resolução 01/2018, c/c art. 3º-A da Lei n. 8.906/1994 que assim estabelece:

Art.7º - Nas contratações em que restar demonstrada a inviabilidade de disputa, é inexigível a realização de procedimento de seleção, devendo a contratação ser devidamente instruída com as justificativas da inviabilidade da disputa e as razões da necessidade da contratação, da escolha do contratado e do preço ajustado.

II - contratação de serviços com pessoa jurídica ou profissional de notória especialização, assim entendido aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado;

Sustenta-se ainda a presente contratação no disposto no art. 3º-A, introduzido na Lei n. 8.906/94 pela Lei n. 14.039/2020:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

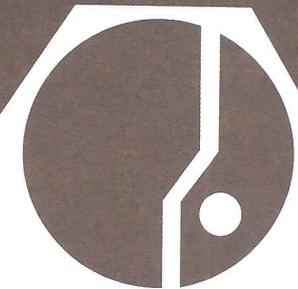
Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Ante a consolidação do entendimento de que os serviços de profissionais da advocacia são, por sua natureza, técnicos, tem-se a inviabilidade de competição, cabendo demonstrar apenas a notória especialização da sociedade de advogados escolhida.

Nesse sentido, conforme documentos que instruem o presente procedimento, o Escritório Mauro Prezotto Advocacia, constituído em 1999 e devidamente registrado junto a OAB/SC sob o n. 408/99, possui em seu quadro profissionais com larga e comprovada experiência na área do direito indicada no item 1 deste Termo.

O Escritório selecionado destacou o advogado Mauro Antonio Prezotto, para atender as demandas da Associação, o qual é detentor de reconhecida e comprovada experiência na área de Direito Público, incluindo o Direito Administrativo, conforme documentos acostados.

Referido Profissional é Especialista em Direito Público pelo CESUSC, possui curso de Preparação para a Magistratura pela ESMESC, onde é atualmente professor, tendo lecionado ainda em outras instituições de ensino superior. Atualmente é mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Membro do GEDIP – Grupo de Estudos em Direito Público do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"**

O Profissional indicado pelo Escritório selecionado é autor de obras e de artigos na área de Direito Público, sendo ainda palestrante em eventos na área de direito, tendo destacada atuação junto aos Tribunais de Justiça e Tribunal de Contas.

Esses elementos, devidamente comprovados, demonstram a notória especialização exigida pela norma, de modo a configurar a inexigibilidade de licitação.

**6 - Forma e Prazo de Pagamento:**

Pagamento via depósito ou boleto bancário até 10 dias do mês subsequente.

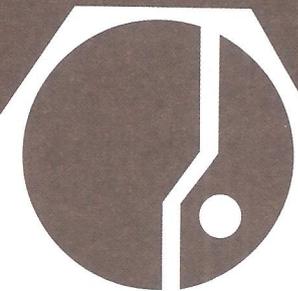
**7 - Local da Prestação dos serviços:**

Na sede da Contratante, na sede dos Municípios Associados, quando necessário e remotamente

**8 - Da Obrigação das Partes**

**7.1 Do Contratado**

- a- Prestar os serviços conforme estabelecido no contrato e consoante as orientações repassadas pelos dirigentes da GRANFPOLIS, podendo resolver-se por quaisquer meios de comunicação (via e-mail, contato telefônico, etc.) ou pessoalmente, bem como, quando preciso e solicitado, nos locais onde se faça necessário atender o objeto deste instrumento.
- b- Os serviços serão prestados sob demanda de forma presencial e a distância, conforme a demanda solicitada pela contratante, de modo que os atendimentos presenciais serão preferencialmente destinados à participação nos Colegiados e nas Assembleias promovidas pela GRANFPOLIS.
- c- Manter seu cadastro de endereço (inclusive eletrônico) e telefones (fixo, celulares e whatsapp) devidamente atualizados perante a GRANFPOLIS, informando imediatamente qualquer alteração.
- d- Designar profissionais habilitados para prestação dos serviços, os quais deverão empregar todos os seus conhecimentos e recursos técnicos em prol do objeto deste contrato, prestando os serviços contratados com dedicação e qualidade, bem como atendendo as necessidades e horários estabelecidos pela GRANFPOLIS.
- e- Atender prontamente todas as solicitações da GRANFPOLIS.
- f- Zelar pelas boas práticas quando prestar os serviços em favor da GRANFPOLIS, utilizando-se de cordialidade e atenção para com terceiros;



**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"**

- g- Comunicar à GRANFPOLIS qualquer anormalidade de caráter urgente e prestar os esclarecimentos julgados necessários.

**7.2- Da GRANFPOLIS**

- a- proceder o pagamento dos serviços no prazo estabelecido;  
b- a fiscalização e acompanhamento do contrato serão de responsabilidade do funcionário que requisitou a contratação.

**9 - Da Proposta**

A proposta apresentada pelo Escritório selecionado encontra-se dentro dos padrões atualmente executados por entidades similares, conforme documentos e orçamentos que instruem o presente procedimento.

- Mauro Prezotto Advocacia, R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sem limite de horas.
- Fey Probst e Brustolin Advocacia, R\$ 12.000,00 (doze mil reais), sem limite de horas.
- Menezes Niebuhr Advogados Associados, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com limite de 30 horas mensais.

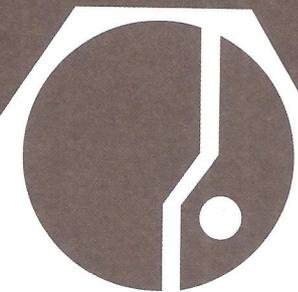
**10 - Da Confirmação para prestação dos Serviços:**

Será confirmada a prestação de serviços mediante encaminhamento da autorização de fornecimento dos produtos.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2020.

**MARISETE DE ALMEIDA**  
Assistente Administrativo

**EDÉSIO JUSTEN**  
PRESIDENTE DA GRANFPOLIS



ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS  
"GRANFPOLIS"

**PROCESSO DE CONTRATAÇÃO 020/2020**

**TERMO DE HOMOLOGAÇÃO**

Homologo o processo de contratação 020/2020 cujo escopo é a contratação de Consultoria Jurídica para atendimento interno da **GRANFPOLIS** e dos Municípios Associados, e que tem como vencedora, o escritório **MAURO PREZOTTO ADVOCACIA**, CNPJ nº 03.325.765/0001-90, ficando autorizada a emissão de autorização de fornecimento.

Florianópolis, 16 de dezembro de 2020.

  
**EDÉSIO JUSTEN**  
PRESIDENTE DA GRANFPOLIS

## AUTORIZAÇÃO DE FORNECIMENTO

Autorização Nº 020/2020  
Processo Nº 020/2020  
Objeto: Serviço de Consultoria Jurídica para atendimento interno da GRANFPOLIS e dos Municípios Associados.  
Fornecedor: MAURO PREZOTTO ADVOCACIA  
CNPJ/CPF: 79.846.465/0001-18  
Contato: - :fone: E-mail: contato@prezottoadv.com.br  
**Forma de Pagamento:**  
Depósito: Banco: Agência:  
Boleto:  x

Item	Especificação/Descrição (Especificação Técnica)	Unidade	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
1	a) Participação nas reuniões de Prefeitos da GRANFPOLIS, sempre que solicitado pelas Diretorias da entidade; b) Participação nas reuniões dos Colegiados criados pela GRANFPOLIS, interagindo com seus participantes na busca de solução de dúvidas e demandas de interesse dos municípios associados em temas ligados ao direito administrativo; c) Participação de reuniões com representantes de órgãos de controle externo da Administração Pública ou de outras instituições públicas ou privadas, sempre que solicitado pelas Diretorias da entidade e correlato ao objeto da presente consultoria; d) Orientações escritas e/ou verbais acerca das demandas advindas dos municípios e Consórcios associados à GRANFPOLIS, na área do direito administrativo e nos termos e limites estabelecidos pelas Diretorias da entidade; e) Suporte para atender as necessidades legais da entidade em defesa de seus direitos e interesses junto aos seus associados, contratantes, e demais que se fizerem necessárias, assim como, orientações jurídicas; f) Emissão de pareceres, notificações extrajudiciais, mediações e conciliações; g) Encaminhar uma cópia de todas as consultas a Associação	1	12	8.000,00	96.000,00
<b>Desconto</b>					96.000,00
<b>Total Final</b>					96.000,00

Florianópolis, 16 de dezembro de 2020.

MARISETE DE ALMEIDA  
Assistente Administrativo

  
EDESIO JUSTEN  
PRESIDENTE DA GRANFPOLIS

Florianópolis, 07 de outubro de 2020.

Ao Ilustríssimo Senhor  
Edésio Justen  
Presidente do Conselho Executivo da Associação dos Municípios da Região Grande  
Florianópolis  
Florianópolis –SC

## **PROPOSTA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E HONORÁRIOS**

Inicialmente queremos destacar que o Escritório Mauro Prezotto Advocacia, devidamente constituído perante a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina, registrada sob o nº 408/99, é especializado na área pública, atuando há 20 anos na prestação de serviços de consultoria jurídica e de advocacia, tendo em seu quadro profissionais que se consolidaram como especialistas no atendimento aos Agentes Políticos e Gestores Públicos nas diversas áreas do direito, destacando-se:

### **a) Direito Administrativo**

Assessoria consultoria relacionada a processos de licitação e concessões; processos administrativos; atos de pessoal e todos os demais aspectos relacionados à atuação da administração pública; auxílio na elaboração de projetos de normas.

### **b) Órgãos de Fiscalização**

Acompanhamento e defesa em procedimentos e processos perante os órgãos de fiscalização (Tribunal de Contas, Ministério Público).

Cientes das necessidades da Associação de contar com consultoria especializada, bem como defesa técnica qualificada nos eventuais procedimentos que venham a surgir, apresentamos a presente proposta de prestação de serviços.

## **1. Escopo dos serviços**

1.1 Consultoria jurídica administrativa e advocacia envolvendo a orientação previa sobre todos os atos da entidade, bem como dos Municípios Associados, vinculados à finalidade da entidade, bem como orientação para solução de problemas administrativos;

1.2 Proposição ou defesa em ações e procedimento envolvendo a Entidade perante qualquer órgão ou poder.

## **2. Proposta de honorários:**

Para os serviços objeto da presente proposta apresentamos a proposta de honorários de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais.

**A presente proposta tem validade pelo período de 10 (dez dias).**

**Atenciosamente,**

**MAURO ANTONIO** Assinado de forma digital por  
**PREZOTTO** MAURO ANTONIO PREZOTTO  
Dados: 2020.11.30 16:20:56  
-03'00'

**Mauro Prezotto Advocacia**



## SECRETARIA GERAL

### CERTIDÃO Nº 265/2020

**Certifico**, com competência delegada pelo Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, nos termos da Portaria nº TC 0147/2019, de 28/02/2019, em atendimento ao requerido pelo senhor MAURO ANTONIO PREZOTTO, inscrito na OAB/SC sob o n. 12.082, e em consulta efetuada ao Sistema de Acompanhamento de Processos que, na presente data, tramitam e/ou tramitaram neste Tribunal **cento e cinquenta e três processos** em que figura o nome do Requerente como Procurador ou Interessado, discriminado em relação apenas. E, para constar, eu, Flávia Letícia Fernandes Baesso Martins, Secretária Geral do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, lavrei a presente certidão, que vai por mim assinada, aos oito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte.



**Flávia Letícia Fernandes Baesso Martins**  
*Secretária Geral (SEG)*



*Documento assinado com certificação digital padrão ICP-Brasil (Medida Provisória nº2.200-2, de 24/08/2001)*

**ATESTADO**

Atestamos, para todos fins e efeitos legais, que **891644 - MAURO ANTONIO PREZOTTO** integrou o corpo docente da Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó, ministrando aulas no(s) curso(s) de Pós-graduação, período(s) e componente(s) curricular(es) abaixo relacionado(s):

**CURSOS E PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NÍVEL DE ESPECIALIZAÇÃO "LATO SENSU"**

Ano	Semestre	Componente Curricular	Horas Aula
2018	1	DIREITO ELEITORAL	12
2019	1	LEGISLAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12

**Total de Horas Ministradas 24**

Chapecó, 06 de setembro de 2019.

**Nadir Isabel Brancher Faccio**  
Coordenadora Acadêmica

Assinado por: NADIR ISABEL  
BRANCHER FACCIÓ:  
81774419904  
Responsável pela Secretaria  
Acadêmica  
Data: 06/09/2019 14:34

MINHA  
UNO

Documento eletrônico assinado com Certificado Digital, na forma da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, que dá valor jurídico ao documento, e regrado pela PORTARIA N. 135/REITORIA/2018. A consulta do documento estará disponível no endereço eletrônico <http://doc.uno.vc/8V3CR3g> ou pela leitura do QRCode ao lado.



# UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

## Pró-Reitoria de Extensão

*Certificado*

Certificamos que Mauro Antonio Prezotto  
CPF 910.412.609-20

atuou como Participante do(a) I Congresso Internacional de Direito Administrativo e Contemporaneidade: Diálogos Brasil e México  
realizado no período de 24/08/2020 a 25/08/2020

Carga horária: 8 horas

Esta atividade está amparada pelo Projeto de Extensão intitulado: I Congresso Internacional Direito Administrativo e Contemporaneidade:  
Diálogos Brasil e México

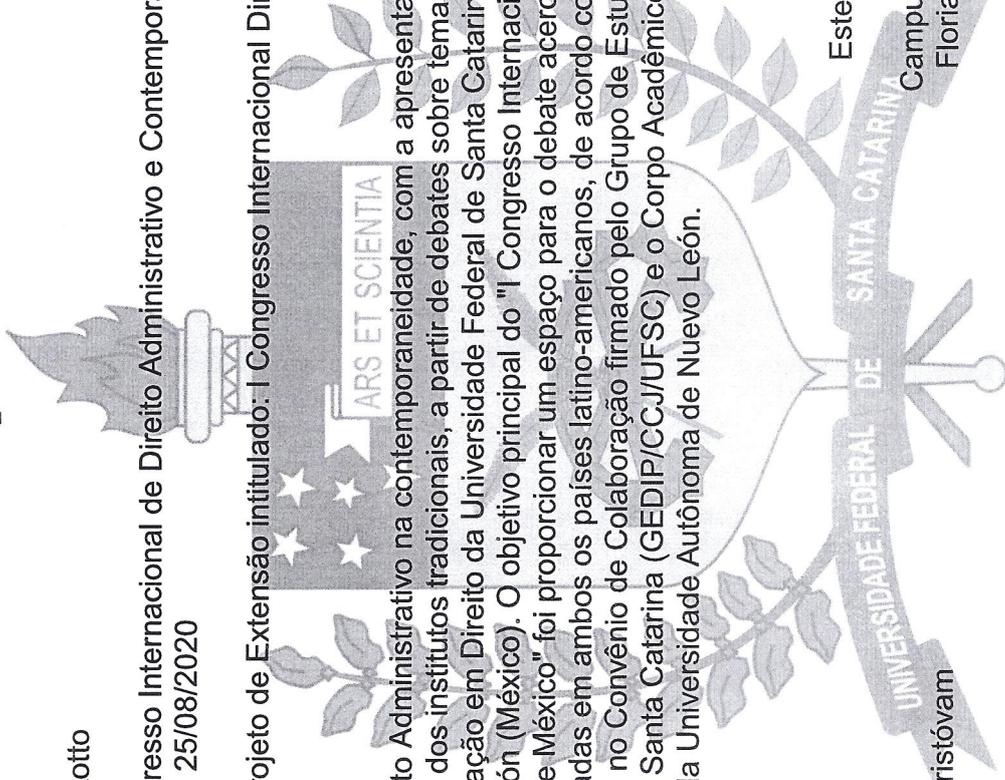
### TÓPICOS ABORDADOS

O evento abordou a temática do Direito Administrativo na contemporaneidade, com a apresentação de estudos sobre as novas figuras jurídico-administrativas, bem como a releitura dos institutos tradicionais, a partir de debates sobre temas e problemas contemporâneos que são objeto de estudo nos Programas de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina e da Faculdade de Direito e Criminologia da Universidade Autônoma de Nuevo León (México). O objetivo principal do "I Congresso Internacional de Direito Administrativo e Contemporaneidade: Diálogos Brasil e México" foi proporcionar um espaço para o debate acerca dos problemas enfrentados no estudo do Direito Administrativo e as soluções encontradas em ambos os países latino-americanos, de acordo com suas realidades locais e o cenário mundial. O evento integra as atividades previstas no Convênio de Colaboração firmado pelo Grupo de Estudos em Direito Público do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (GEDIP/CCJ/UFSC) e o Corpo Acadêmico "Administración Pública y Derecho Financiero" da Faculdade de Direito e Criminologia da Universidade Autónoma de Nuevo León.

Coordenador: José Sérgio da Silva Cristóvam  
Protocolo: 202013604

Este certificado dispensa assinatura  
UFSC - PROEX

Campus Reitor João David Ferreira Lima  
Florianópolis - Santa Catarina - Brasil  
CNPJ: 83.899.526/0001-82





## DECLARAÇÃO

DECLARO, para os devidos fins e a pedido da parte interessada que o **Professor MAURO ANTONIO PREZOTTO** ministrou a Unidade de Aprendizagem **Direito Eleitoral**, com a carga horária de 60 horas, no Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina–Unisul, nos semestres: 2016-2; 2017-1; 2017-2; 2018-2 e 2019 - 1. Informo, ainda, que foi Orientador de Trabalho de conclusão de curso (TCC), no referido curso de Direito, nos semestres: 2017 – 2; 2018 – 1 e 2019 – 1.

Palhoça, 04 de setembro de 2019.

Professora Dilsa Mondardo  
Coordenadora do Curso de Direito – Unisul Virtual

# **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**



Av. Afonso Pena, 2770 - 15º e 16º andar - Funcionários  
Belo Horizonte-MG - Cep: 30130-007 - Tel.: 0800 704 3737  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)

Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 4, n. 21, p. 5-200, maio/junho 2005



© Editora Fórum Ltda, 2004

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.98).

Endereço editorial:  
Editora Fórum Ltda.  
Av. Afonso Pena, 2770 - 15º e 16º andar  
Belo Horizonte - MG - Brasil  
CEP 30130-007  
Tel.: 0800 704 3737  
Internet: [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta  
Diagramação: Luis Alberto Pimenta  
Revisora: Olga M. A. Sousa  
Pesquisa jurídica: Fátima Ribeiro - OAB/MG 74868  
Bibliotecária: Nilcéia Lages de Medeiros - CRB 1545/MG - 6ª região

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

F745 Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, ano 1, n. 1,  
jan. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

Mensal  
ISSN: 1676-5826

1. Direito Administrativo. I. Fórum

CDU: 35

"Nossa consultoria não pretende adotar uma posição exclusiva de determinado autor. Toda orientação fornecida deve ser tomada como tal, ou seja, fruto de estudos, pesquisas legais, doutrinadas e jurisprudenciais naquele momento, levando-se ainda em conta a exatidão de dados, objeto e elementos fornecidos pelo consulente."



# Sumário

## Doutrina

### Artigo

Competência Concorrente em Defesa da Saúde e do Meio Ambiente: Incompatibilidades Constitucionais do Uso do Amianto*. (Comentários à ADI nº 2.396-MS/STF, RTJ 180/160 e RTJ 189/991) <b>Helita Barreira Custódio</b> .....	5
Criação e Manejo de Áreas Legalmente Protegidas <b>Edna Cardozo Dias</b> .....	44
Comentários à Emenda Constitucional nº 46, de 5 de maio de 2005 <b>Francisco de Salles Almeida Mafra Filho</b> .....	58
A Usucapião Especial Urbana - Ação Litisconsorcial Ativa Facultativa - (Exegese do art. 12, Inciso I da Lei nº 10.257/2001) <b>Jacqueline Severo da Silva</b> .....	64
Prevenção de Riscos Laboriais e Defesa do Meio Ambiente no Direito Espanhol <b>Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira</b> .....	74
Licenciamento e Cobrança pela Utilização dos Espaços Públicos pelas Concessionárias de Serviço Público <b>Mauro Antônio Prezotto</b> .....	92
As OSCIPs e o Meio Ambiente <b>Gustavo Henrique Justino de Oliveira</b> .....	105
A Propriedade Privada, o Urbanismo e as Parcerias Público-Privadas: Transformações e Perspectivas* <b>Angela Cassia Costaldello</b> .....	108

## Jurisprudência Selecionada

### Acórdãos na Íntegra

ADIn – Lei estadual – União – Competência – Inexistência – Edição de normas – Proteção do meio ambiente – Defesa da saúde – Controle da poluição <b>Supremo Tribunal Federal</b> .....	137
Reintegração de posse – Legitimidade da municipalidade – Faixa de servidão administrativa – Modificação do curso do rio – Prejuízo – Compensação – Aquisição da propriedade <b>Superior Tribunal de Justiça</b> .....	149
IBAMA – Multa – Madeira – Recebimento e armazenamento sem cobertura de ATPF <b>Tribunal Regional Federal da 1ª Região</b> .....	159

# **Licenciamento e Cobrança pela Utilização dos Espaços Públicos pelas Concessionárias de Serviço Público**

**Mauro Antônio Prezotto**

**Advogado Militante do Escritório de Advocacia Espíndola & Advogados Associados**

**Sumário:** 1 Intróito - 2 A questão da competência na Constituição Federal - 2.1 A competência municipal - 3 O Município e a utilização do espaço urbano pelas concessionárias de serviço público - 4 Possibilidade de cobrança pela utilização do espaço urbano - 4.1 Forma de cobrança pela utilização dos bens públicos - 5 Considerações finais - Referências

## **1 Intróito**

Os municípios têm assumido cada vez mais responsabilidades no cenário nacional, aumentando consideravelmente os gastos públicos nas mais diversas áreas de serviços públicos.

No entanto, a arrecadação não segue a mesma lógica, sendo uma tônica na maioria dos municípios a falta de recursos para fazer frente às despesas realizadas.

É nesse contexto que se apresenta um tema de relevância para as finanças municipais, na medida em que pode representar um acréscimo na arrecadação de receitas.

Trata-se da possibilidade da cobrança, pelo poder público municipal, das concessionárias de serviço público, pela utilização do espaço aéreo, solo e sub-solo, para implantação da infraestrutura necessária à prestação do serviço concessionado.

As necessidades da população brasileira crescem a cada dia, exigindo cada vez mais investimentos na ampliação dos serviços, em tecnologia e inovação.

A partir desse novo contexto histórico e social o estado brasileiro, considerando a sua limitada capacidade de investimento em setores como a comunicação (telefonia, radiodifusão, etc.), ou mesmo em setores essenciais da economia e do desenvolvimento social, como o energético, passou a buscar parceria no setor privado ou mesmo transferindo a este, por completo, a incumbência de investir em novas tecnologias, visando ao atendimento das novas demandas.

A partir daí serviços que anteriormente eram disponibilizados diretamente pelo estado passaram a ser prestado por empresas privadas, cabendo àquele apenas regular e fiscalizar a atividade do particular no desempenho de uma função que é pública.

O debate acerca das concessões de serviços públicos ao setor privado ganha importância nos municípios por ser ele o *locus* privilegiado e diretamente atingindo na implantação de novos e na expansão dos atuais serviços.

Até a abertura da exploração/prestação para o setor privado de serviços públicos a discussão que ora se apresenta não tinha grande repercussão, limitando-se os municípios a

permitirem, de forma muitas vezes, não expressa, a utilização das vias e logradouros públicos e mesmo do subsolo e espaço aéreo para a instalação da rede elétrica, para a implantação da estrutura subterrânea do gás canalizado, sem maior controle e sem observar o planejamento urbano da cidade.

A questão da concessão de serviços públicos à iniciativa privada interessa diretamente aos municípios, especialmente quanto ao uso do solo e subsolo urbano utilizados para a implantação e expansão da infraestrutura necessária à prestação dos respectivos serviços e a possível cobrança por essa utilização.

## 2 A questão da competência na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988, com as modificações que lhe foram introduzidas pelas Emendas Constitucionais, distribui as competências entre os entes federados, observada e respeitada a autonomia de cada um deles no sistema normativo.

Especificamente quanto aos serviços públicos referidos na introdução deste artigo, a Constituição da República estabelece de forma cristalina ser de competência da União para explorá-los, bem como sobre eles legislar, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

...

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão, ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

...

Regulamentando os dispositivos constitucionais citados foram editadas a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF;<sup>29</sup> a Lei nº 9.074/95 que estabelece normas para outorga e prorrogação da concessão e permissão de serviço público, inclusive energia elétrica; a Lei nº 9.295/96, que dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador; a Lei nº 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica; a Lei nº 9.472/97, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Tendo presente a competência da União acerca de tais serviços, quer quanto à exploração, quer quanto à legislação, não cabe ao município sobre eles intervir.

---

<sup>29</sup> O citado artigo assim estabelece: “Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Respeitada a competência da União conforme acima referido, quanto à utilização do solo ou subsolo por parte das concessionárias para instalação da infra-estrutura necessária (postes, cabos, dutos, etc.), no âmbito territorial do município, a este cabe estabelecer regras básicas visando disciplinar a sua ocupação segundo planejamento municipal.

## 2.1 A competência municipal

O município integra a República Federativa do Brasil, formando uma união indissolúvel, dotado de autonomia política, financeira e administrativa.

Uma grande parte da doutrina brasileira não considera o município um ente federado, afirmando que a federação brasileira é formada apenas pelo Estado Federal e os Estados-Membros ou federados.

Como argumentos para esse entendimento afirmam que o município não possui representação no Senado Federal como possuem os Estados, não podem propor emendas à Constituição, não têm Poder Judiciário, entre outros.

Com todo o respeito que a tese merece, quer pelos seus fundamentos, quer pelos renomados juristas que a defendem como José Nilo de Castro, Raul Machado Horta e Roque Antônio Carraza, entre outros, parece que a partir de 1988 o município ganhou um novo *status* perante a federação.

A autonomia que lhe é assegurada por vários dispositivos constitucionais, não há de se negar, representa mais que simples autonomia municipal. Ela está inserida dentro do contexto da federação.

A autonomia e a competência do município sobre determinados assuntos têm tanta relevância e é de tal forma impositiva que impede que os Estados e mesmo a União possam atuar, ou legislar, sobre aquilo que é privativo do município.

O interesse local, tal como preconizado pelo inciso I do art. 30 da CF,<sup>30</sup> dimensiona bem a questão, embora na aparente vagueza dos termos empregados.

Até mesmo sobre matérias que são de competência da União e dos Estados, o município pode legislar de forma concorrente, voltado sempre para o interesse local.

E não se diga que as limitações impostas à autonomia do município lhe retiram a condição de ente federado, porquanto limitações todos os demais entes as têm.

A ausência de um Poder Judiciário municipal, não pode ser atributo delimitador da condição de ente federado. Trata-se de uma divisão de atribuições constitucionais, na qual optou o constituinte originário por não cingi-la a tal ponto de encontrarmos no município um Poder Judiciário.

Quanto à ausência de representação no Senado Federal, acreditamos que tampouco serve de parâmetro, eis que o próprio Estado Federal não a tem.

A condição de ente federado do município, senão com todos os atributos verificados em relação aos Estados, foi prevista pelo próprio constituinte ao estabelecer no art. 1º da Carta Magna que a “República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”

Na mesma linha, em outro momento importante de nossa Carta Política o constituinte asseverou:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos deste Constituição.

---

<sup>30</sup> O mencionado dispositivo constitucional dispõe: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; ...”

Parece clara a opção feita pela sociedade brasileira expressa no dispositivo constitucional acima registrado. Foi de dar ao município um caráter de ente federado, assegurando-lhe a necessária autonomia.

A questão da autonomia do município assegurada pela Constituição Federal (art. 1º e 18), aliás, é o sustentáculo da competência daqueles em relação ao assunto em debate.

José Afonso da Silva<sup>31</sup> discorrendo sobre a autonomia, asseverou:

*Autonomia* significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivamente entre as três esferas de governo. As constituições até agora outorgavam aos Municípios o governo próprio e a competência exclusiva que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.

Carlos Ari Sundfeld<sup>32</sup> acerca da autonomia dos municípios leciona:

O Município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Quanto ao aspecto legislativo, o município tem sua competência disciplinada no art. 30 da CF, além de outros esparsos.

No aspecto específico do tema em debate, a competência definida pelo art. 30 da Constituição Federal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual no que couber (incisos I e II), lhe permite dispor concorrentemente sobre assuntos que inicialmente estão dentro da competência da União e dos Estados.

A competência concorrente, embora não expressa no art. 24 da CF, não resta dúvida que alcança também o município, senão pela disposição do inciso I do art. 30 supra citado, mas pela possibilidade estabelecida no inciso II do mesmo artigo.

Desde que respeitadas as normas estabelecidas pela União e pelo Estado, o município pode e deve dispor sobre os mesmos assuntos, sob o aspecto do interesse local.

Ainda sobre o mesmo assunto, mas sob outro aspecto, observa-se que a Constituição Federal ao delimitar a competência do Município em seu art. 30, evidenciou o planejamento para ocupação e uso do solo urbano como uma questão de suma importância.<sup>33</sup>

A competência constitucional acima citada representa mais que um poder do município. Trata-se de um poder-dever, conforme estabeleceu o art. 182 da Constituição da República.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 8.

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Constitucional dos Municípios. *Revista PGE/SP*, 1990, p. 45.

<sup>33</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...)”

Visando regulamentar o dispositivo constitucional em comento, foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do art. 1º).

Referido diploma legal estabelece os objetivos da política urbana, destacando o desenvolvimento da função social da cidade, fixando ainda as diretrizes gerais que deverão ser seguidas pelos municípios.<sup>35</sup>

Planejar o desenvolvimento da cidade, perpassando pela questão da ocupação espacial às questões econômicas do desenvolvimento, ou seja, a ordenação e ocupação do solo urbano, são questões de suma importância na atualidade das cidades brasileiras.

Os dispositivos citados e os diplomas legais correspondentes, no momento em que estabelecem regras claras e objetivas quanto à política urbana, elegem o Município como ente próprio e capaz para adotar regras eficazes na consecução dos objetivos preconizados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, que nada mais é que o bem comum de toda a população.

O município é o *locus* privilegiado em relação ao assunto em destaque, eis que é em seu território que as pessoas residem, é ali que se relacionam.

Portanto, nada mais aconselhável e correto do que atribuir a este ente o poder-dever de discutir a política de desenvolvimento local, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União.

### **3 O Município e a utilização do espaço urbano pelas concessionárias de serviço público**

Já se registrou anteriormente que a competência para dispor sobre o serviço público no contexto trabalhado neste artigo (energético, comunicação, etc.) é exclusiva da União.

Entretanto, também ficou demonstrado que o município tem a competência precípua do planejamento e controle do uso do solo urbano, considerando o interesse local, bem como o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (art. 2º do Estatuto da Cidade).

Em decorrência do princípio federativo e suas características adjacentes, o município está impedido de interferir, tanto administrativa quanto legislativamente sobre as concessões de competência da União.

Esse mesmo princípio também impede a União de interferir nas questões de interesse local do município, como a ocupação e uso do solo urbano e tudo o mais quanto lhe guarde

---

<sup>34</sup> “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...)”

<sup>35</sup> O Estatuto da Cidade, acerca do assunto assim dispõe: “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...) VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) f) a deterioração das áreas urbanizáveis; (...) VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (...)”.

correlação, respeitadas apenas as diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade, por força do art. 182 e 183 da Constituição Federal.

À luz, portanto, dos comandos normativos vigentes, devidamente centralizados e em consonância com a autonomia dos entes federados, respeitada a competência do município para dispor sobre assuntos de interesse local, mormente quanto à ocupação e uso do solo urbano, tem ele o poder-dever de disciplinar a implantação de redes de expansão de serviços como de energia elétrica, telecomunicação, TV a cabo, rede de gás canalizado, etc.

Se a política de desenvolvimento urbano está sob sua responsabilidade, a ele cabe dispor de que forma o solo e o subsolo urbano poderão e deverão ser utilizados pelas concessionárias de serviço público.

As concessionárias de serviço público, a partir do momento em que assumem a prestação de um determinado serviço tem o poder-dever de prestá-lo, segundo as regras vigentes e sob a fiscalização das respectivas agências reguladoras.

Entretanto, não estão livres de observar as regras locais sobre a ocupação e uso do espaço urbano.

O entendimento que ora se apresenta encontra guarida na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que em seu art. 74 expressamente estabeleceu a obrigatoriedade do atendimento das normas e posturas municipais.<sup>36</sup>

O dispositivo legal mencionado não deixa margem à dúvida quanto à competência do município e a necessidade das concessionárias dos serviços concedidos se submeterem ao regramento municipal, numa clara alusão ao princípio da autonomia municipal e em respeito à sua competência legislativa.

Para que uma concessionária possa instalar a infraestrutura necessária à prestação do serviço público cuja exploração lhe foi concedida, deve submeter-se às normas e posturas municipais.

Essa submissão constitucional e legal importa no poder-dever do município fiscalizar a implantação dessa infraestrutura, exclusivamente quanto ao atendimento dos parâmetros e condições estabelecidas em licenciamento próprio.

Ou seja, para que a concessionária possa instalar cabos, postes, dutos, etc., deverá obter, previamente, junto ao município a necessária licença ou autorização para fazê-lo segundo os limites estabelecidos pelo poder público local.

Esse poder-dever do município no sentido de liberar, ou conceder a licença para instalação dos equipamentos necessários, deriva, como já afirmado, de norma constitucional e infraconstitucional, que visa assegurar a adequada utilização do espaço urbano, sem comprometer o planejamento municipal quanto à ocupação e uso, bem como preservar a estrutura existente.

Admitir-se o contrário, ou seja, a desnecessidade de autorização por parte do município, da desnecessidade de observar as regras municipais, poderia causar impactos na estrutura urbana do município com conseqüências danosas.

A utilização do solo, subsolo e espaço aéreo por parte das concessionárias de serviços públicos necessitam de licenciamento prévio junto ao município, através de seu órgão competente que deverá analisar as condições locais existentes, a fim de delimitar a utilização de tais espaços.

Em relação ao subsolo se faz necessária uma breve digressão acerca da titularidade do seu domínio para assegurar a competência do município quanto ao licenciamento da sua utilização.

---

<sup>36</sup> “Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros.”

A Constituição de 1988 relaciona entre os bens da União o subsolo, quando neste existirem recursos minerais (art. 20, inciso IX).

A propriedade do solo é distinta da do subsolo, sempre que neste se encontrem recursos minerais e potenciais energéticos.<sup>37</sup>

A regra definida pelos dispositivos constitucionais acima referidos se aplicam igualmente aos bens públicos dos Estados e Municípios. Observados e respeitadas as regras gerais de competência da União, esses entes federados podem dispor sobre a utilização dos bens públicos que lhe pertencem.

#### **4 Possibilidade de cobrança pela utilização do espaço urbano**

Para que a questão posta possa ser respondida, baseado no que foi até aqui exposto, é necessário discorrer sobre o regime dos bens públicos,<sup>38</sup> ao qual se acha submetido o município.

Quanto ao subsolo, ainda que superficialmente, já foi referido no item anterior, restando claro que a titularidade do domínio no âmbito do território urbano, sob as ruas, avenidas, etc., é do município.

A propriedade dos bens públicos é regida pelo direito público que, a respeito do assunto, se ocupa de disciplinar a inalienabilidade, impenhorabilidade, indisponibilidade, aquisição, alienação, uso, etc.

As ruas, avenidas e praças se constituem em bens públicos de uso comum do povo segundo a definição pelo critério da destinação.

Pelo critério da destinação os bens públicos, segundo a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo,<sup>39</sup> são categorizados:

- a) de uso comum – são os destinados ao uso indistinto de todos, como os mares, ruas, estradas, praças, etc.;
- b) de uso especial – são os afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, isto é, locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública;
- c) domiciais, também chamados de dominiais – são os próprios do Estado como objeto real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal.

---

<sup>37</sup> Nesse sentido estabelece a CF: “Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.”

<sup>38</sup> A expressão bem público aqui utilizada designa “os bens pertencentes a entes estatais, para servirem de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais diferentes das normas que regem os bens privados.” (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 264.)

<sup>39</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 528.

A utilização dos bens de uso comum do povo como as ruas, calçadas, etc., pelas concessionárias de serviço público, a par de necessitar de licença para controle e fiscalização junto ao poder público municipal, deve ser considerado como uso anormal do referido bem, segundo a sua destinação inicial.

É que de fato tanto as ruas, quanto calçadas, o subsolo e mesmo o espaço aéreo não têm por destinação a utilização como meio apropriado para instalação de postes, passagem de cabos, fios, dutos, canalização de gás, etc.

Sobre a utilização de bem público por particular, distinguindo o uso normal do anormal, leciona Maria Sylvania Di Pietro:<sup>40</sup>

O uso de bem público por particular nem sempre tem por objeto o mesmo fim a que ele se destina, embora deva ser com ele compatível. Daí resulta a distinção, aceita por alguns autores, entre o uso normal e o uso anormal.

**Uso normal** é o que se exerce de conformidade com a destinação principal do bem; e **uso anormal** é o que atende a finalidades diversas ou acessórias, às vezes em contradição com aquela destinação.

(...)

As utilizações anormais só devem ser consentidas na medida em que sejam compatíveis com o fim principal a que o bem está afetado, ou seja, desde que não impeçam nem prejudiquem o uso normal do bem. Seu exercício depende, em geral, de manifestação discricionária do poder público, podendo o ato de outorga ser a qualquer momento revogado, uma vez verificada a sua incompatibilidade com a utilização normal. (grifo do original)

Diversas são as formas pela qual o particular poderá fazer uso de um bem público. Essa utilização poderá se dar por autorização ou permissão de uso, que se aplicam a qualquer espécie, sendo ato unilateral e precário.

Pode ainda a utilização se dar mediante a concessão que é ato contratual, podendo ser concedido para exploração, ou simples uso, temporária, gratuita ou remunerada.

No caso específico do objeto do presente estudo, a modalidade de concessão a ser adotada não pode impedir o uso regular do bem público de uso comum aos demais cidadãos.

Nesse sentido Maria Sylvania Di Pietro<sup>41</sup> apresenta uma diferenciação:

Pode-se, falar, ainda, em **concessão autônoma** ou **acessória**, conforme seja ou não conjugada com uma concessão de serviço público; na acessória, o concessionário só pretende o bem como condição material da montagem de um serviço público, como se verifica na concessão da via pública ou do espaço aéreo para colocação de postes e lançamento de fios ou cabos, aéreos ou subterrâneos, de instalações elétricas de interesse público, bem como na concessão de águas públicas para aproveitamentos hidráulicos, de interesse público. (grifo do original)

Sendo o município o poder concedente do espaço público (bem de uso comum do povo), a ele cabe decidir pela cobrança ou não por essa utilização por parte das concessionárias de serviço público.

---

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 535.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 545.

A possibilidade de cobrança pela utilização do bem público foi expressamente prevista pelo Código Civil Brasileiro,<sup>42</sup> dependendo apenas de regramento próprio de cada ente federado.

Contrário à possibilidade de cobrança pela utilização dos bens de uso comum do povo, apresenta-se o argumento de que o município não tem competência para legislar em matéria de energia elétrica, telecomunicação, etc.; que as operações que envolvam energia elétrica têm imunidade tributária por força do art. 155, §3º da CF; e que as concessionárias têm direito à utilização, sem ônus das vias públicas por força do Decreto nº 84.859/82.

Conforme já explanado no decorrer deste trabalho, o fato de o município exigir licenciamento para instalação de infraestrutura necessária à prestação de serviço por parte das concessionárias, bem como cobrar pela utilização anormal de bens públicos de uso comum do povo, não significa que esteja legislando sobre energia elétrica, telecomunicação, etc.

Ao contrário, faz ele uso de sua autonomia e competência legislativa, definidas pela própria Constituição Federal, que lhe assegura a possibilidade de dispor sobre o assunto.

No caso específico das concessionárias de energia elétrica, a alegada imunidade tributária decorrente do §3º do art. 155 da CF não resta atingida, conforme será demonstrado no item subsequente.

Por fim, quanto à possibilidade de utilização desses espaços, sem ônus, na forma do Decreto nº 86.589/82, vê-se que tal argumento não pode ser oposto, eis que o diploma legal invocado padece do vício de inconstitucionalidade.

Diz o art. 2º do referido Decreto:

Atendidas as exigências legais e regulamentares referentes aos respectivos projetos, as autorizações serão por prazo indeterminado e sem ônus para os concessionários de serviços públicos de energia elétrica.

O decreto em questão almejava abranger tanto a esfera federal, quanto a estadual e a municipal.

No sistema de repartição de competências definido pela Constituição Federal, bem como sob o aspecto da autonomia legislativa dos entes federados, um decreto federal não tem o condão de disciplinar questões privativas dos demais entes federados.

Nem o Congresso Nacional tem poder para editar leis federais com abrangência em todo o território. Estas se aplicam exclusivamente à União. Somente leis nacionais é que tem aplicabilidade a todos os entes federados.

A cobrança pela utilização de bens públicos por parte das concessionárias, revela-se mais apropriado quando observada que estas cobram das demais pela utilização de sua infraestrutura como é o caso da concessionária de energia elétrica que cobra das empresas de telecomunicações pela utilização dos postes para passagem dos cabos de transmissão.

Os postes anteriormente utilizados apenas para a transmissão de energia elétrica, atualmente têm gerado renda adicional a essas empresas pela exploração anormal de sua infraestrutura.

No caso específico é preciso não esquecer que os postes de energia elétrica, utilizados pelas concessionárias, na maioria das vezes foram doados pelo próprio município, quando não pelo municípe.

Acerca da cobrança pela utilização de postes, dutos, etc., pertencentes às concessionárias, a própria Lei nº 9.472/97, anteriormente mencionada, prevê expressamente

---

<sup>42</sup> O Código Civil, acerca da possibilidade de cobrança mencionada, estabelece: “Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem.”

essa possibilidade, exigindo apenas o estabelecimento do preço a condições “justas e razoáveis”.<sup>43</sup>

#### 4.1 Forma de cobrança pela utilização dos bens públicos

Já foi referido anteriormente sobre a possibilidade de cobrança pela utilização de bens públicos de uso comum por parte das concessionárias de serviço público. Resta, pois, saber qual a forma adequada para fazê-lo.

Alguns municípios têm instituído “taxa de licença e localização” de postes, dutos, etc.

Outros municípios instituíram preço público como forma de cobrança pela utilização dos bens municipais.

A diferenciação entre taxa e preço público é ainda um tanto tormentosa, cabendo mesmo ao legislador, em cada caso, fixar se adotará o tributo (taxa) ou preço público.

A discussão em nível doutrinário não chegou a um consenso sobre uma diferenciação segura entre um e outro, como bem demonstrado pelo mestre Ubaldo Cesar Balthazar.<sup>44</sup>

A exação pretendida mediante a instituição de taxa não parece a forma mais adequada. É que a taxa é uma espécie de tributo, segundo a previsão constitucional.<sup>45</sup>

Deriva do poder de polícia do estado ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, que sejam divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Marco Aurélio Greco<sup>46</sup> discute a distinção jurídica entre taxa e preço (tarifa), dizendo não ser suficiente o critério da voluntariedade ou não para a distinção entre taxa e preço, tendo em vista as manifestações de Alfredo Becker:

Todo e qualquer dever jurídico é sempre e necessariamente não voluntário, pois é conteúdo da relação jurídica e toda e qualquer relação jurídica tem por especificidade precisamente a coercibilidade.

Já Cícero Caldas Neto<sup>47</sup> assevera que preço público é a contribuição facultativa, é receita originária, é a retribuição de um valor real ou não em relação à utilização ou compra de bens ou serviços estatais.

Para Roque Antônio Carrazza,<sup>48</sup> o preço deriva de um contrato, criando, assim, direitos e deveres recíprocos.

---

<sup>43</sup> O art. 73 da precitada Lei estabelece: “As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justas e razoáveis.”

<sup>44</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. *Manual de Direito Tributário*. Florianópolis: Diploma Legal, 1999. p. 59/62.

<sup>45</sup> Acerca dessa espécie tributária, prescreve a Constituição: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestado ao contribuinte ou postos a sua disposição; (...)”

<sup>46</sup> GRECO, Marco Aurélio. Distinção Jurídica entre Taxa e Preço (tarifa). *Revista dos Tribunais*, n. 456, out. 1973, p. 39-44.

<sup>47</sup> CALDAS NETO, Cícero. Preço Público e “Taxa”; Algumas Considerações. *Revista de Informação Legislativa*, n. 135, 1997, p. 267-270.

Geraldo Ataliba<sup>49</sup> assevera que se o serviço é público, só pode ser desempenhado por força de lei, tem como consequência a taxa. Se o serviço não é público, assim definido pelo regime jurídico, o pagamento do particular que recebe este serviço, só poderá ser efetuado através de preço.

O STF através da Súmula 545, ao diferenciar taxa de preço público assentou que “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária em relação à lei que as instituiu.”

Pelos ensinamentos doutrinários trazidos à lume parece dificultoso consensar a diferenciação entre taxa e preço público.

No entanto, baseado nos elementos doutrinários aqui debatidos, tendo presente a utilização dos bens públicos antes referidos, mediante a concessão do poder público, pode-se afirmar que a contraprestação por essa utilização pode se dar pela instituição de preço público.

O que se pretende não é a taxação pela utilização, mas sim a remuneração condizente com ela.

Para efeitos da discussão, que ora se faz, entende-se que a diferenciação ofertada por Geraldo Ataliba, que, aliás, não diverge de Hugo de Brito Machado, parece mais apropriada.

O Professor Hugo de Brito Machado<sup>50</sup> afirma que se determina a forma de cobrança, através de taxa ou de preço, pela característica da atividade estatal. Sendo o serviço prestado próprio do Estado, a cobrança deve se dar pela instituição de taxa. Se a atividade desenvolvida se insere no âmbito privado, a contraprestação deverá se dar através de preço.

A concessão de uso decorre de um contrato firmado entre o concessionado e o município, sendo própria a instituição de um preço, jamais de taxa.

Dessa forma, considerando a natureza da questão posta em debate, a forma mais adequada para a cobrança pela utilização dos bens públicos em questão é a instituição de preço público decorrente da concessão de uso efetivada pelo município.

Com isso, fica respondido também o segundo argumento opositor da cobrança, quanto à imunidade tributária das operações envolvendo energia elétrica.

Segundo estabelecido no art. 155, §3º da CF, nenhum outro tributo poderá incidir sobre operações envolvendo energia elétrica, exceto o ICMS.

No caso aqui discutido, operacionalizando a cobrança através de preço público, porque mais adequado, não se estará arranhando o princípio da imunidade, eis que preço público não é tributo. Este decorre do poder impositivo do estado e aquele decorre de um contrato de concessão de uso firmado entre o poder público municipal e a concessionária do serviço público.

Com relação à taxa que para alguns poderia ser utilizada para cobrar das concessionárias no caso aqui debatido como “taxa de licenciamento e fiscalização”, não parece a forma mais adequada, ao menos em se tratando do serviço de fornecimento de energia elétrica, situação em que configuraria a quebra do princípio da imunidade tributária do §3º do art. 155, da CF.

Ademais, como já salientado, a utilização dos bens de uso comum decorre não de um ato de polícia do estado, não o é, tampouco, uma prestação de serviço.

Ao contrário, trata-se da utilização do espaço urbano (solo, subsolo e espaço aéreo) para a instalação da infraestrutura necessária ao fornecimento do serviço público concessionado.

---

<sup>48</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Direito Constitucional Tributário*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 312-327.

<sup>49</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 166.

<sup>50</sup> MACHADO, Hugo de Brito apud BALTHAZAR, Ubaldo César, op. cit., p. 60.

É o uso dos bens públicos de uso comum em caráter anormal que configura, por assim dizer, a hipótese de incidência. E essa utilização só pode se dar, como visto alhures, mediante concessão do poder público, *in casu* o município.

## 5 Considerações finais

O presente artigo, longe de esgotar o debate acerca da matéria trazida a lume, pretendeu mostrar apenas alguns argumentos favoráveis à tese defendida no tocante à possibilidade de cobrança pela utilização do espaço público por parte das concessionárias de serviço público.

Muitos outros aspectos poderiam ser discutidos, bem como aqueles aqui trabalhados poderiam ser enfrentados com maior profundidade. Entretanto, pela limitação convencional da espécie de trabalho procurou-se resumi-los, sem retirar-lhes a importância e o mínimo de compreensão.

A matéria aqui trazida à colação desperta grande interesse, mormente pelas recentes modificações introduzidas pela Reforma de Estado, em curso, principalmente a partir da década de 80.

O estado brasileiro adotou uma nova característica. Se antes os serviços públicos eram prestados, quase que exclusiva e diretamente pelo próprio estado, atualmente e isso a partir da última década, com mais intensidade, tais serviços são prestados pela iniciativa privada sob os olhares do poder concedente (o estado).

Com essa nova dinâmica estrutural do estado brasileiro, bem como com a crescente diversificação de serviços, fruto do avanço tecnológico, novos contornos sociais e estruturais vão se formando em nossa sociedade.

Novas questões começam a ser debatidas, principalmente no *locus* mais privilegiado da estrutura do estado nacional, os municípios.

Eis uma das razões que levou o município a assumir maiores responsabilidades no contexto sociopolítico brasileiro. O município teve consolidada a sua autonomia, quer seja a política, a administrativa ou a financeira.

E é justamente no espaço de sua autonomia, com as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988 que a discussão acerca da utilização de bens públicos pelas concessionárias de serviços públicos ganha relevo.

Sob o ângulo da competência e autonomia municipal, o município tem o poder-dever de fiscalizar e autorizar a utilização dos bens municipais de uso comum do povo (solo, subsolo e espaço aéreo), utilizando-se, para tanto, dos instrumentos e meios legais, como *in casu*, a concessão de uso.

Essa concessão de uso, como visto poderá se dar de forma gratuita ou de forma onerosa. Neste caso, a cobrança, que não significa uma taxa, mas remuneração pela utilização do bem público deverá se dar pela instituição de um preço público condizente, com a utilização.

Embora tormentosa a diferenciação entre taxa e preço, pelos elementos doutrinários trabalhados, parece mais adequada a cobrança através de preço público, mormente se considerar que a taxa é uma espécie de tributo e, ao menos quanto às operações com energia elétrica, não haveria possibilidade de cobrá-la, por força do princípio da imunidade tributária insculpida no §3º, do art. 153 da CF.

## Referências

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7. ed. rev. e compl. À luz da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional 10/96, atualizadora Misalbel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BALTHAZAR, Ubaldo César. *Manual de Direito Tributário*. Florianópolis: Diploma Legal, 1999.

CALDAS NETO, Cícero. Preço Público e “Taxa”; Algumas Considerações. *Revista de Informação Legislativa*, n. 135, 1997.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Direito Constitucional Tributário*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional 19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

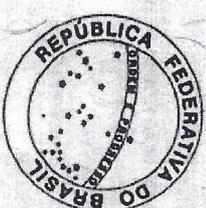
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Constitucional dos Municípios. *Revista PGE/SP*, 1990.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PREZOTTO, Mauro Antônio. Licenciamento e cobrança pela utilização dos espaços públicos pelas concessionárias de serviço público. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 21, p. -, maio/jun. 2005.



Faculdade Cesusc

Certificando

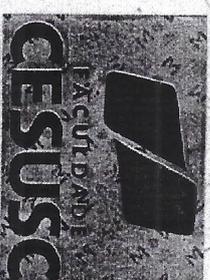
O Diretor Geral da Faculdade Cesusc, no uso de suas atribuições legais, confere o Título de Especialista a

**Mauro Antonio Prezotto**

por ter concluído o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público, realizado no período de 10 de junho de 2016 a 10 de junho de 2018, com duração de 360 horas/aula.

Florianópolis, 24 de outubro de 2017

*Flávia Galvão*  
Diretor Geral



DISCIPLINA	PROFESSOR	TITULAÇÃO	HORAS / AULA	NOTAS
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PAULO RONEY AVILA FAGUNDES	MESTRADO	15 H/A	8,9
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	ROGÉRIO DUARTE DA SILVA	MESTRADO	30 H/A	10,0
DIREITO REGULATÓRIO	LUÍZAS JOST ASSIS	MESTRADO	15 H/A	10,0
DIREITOS FUNDAMENTAIS	LETÍCIA DE CAMPOS VEIHO MARTEL	MESTRADO	45 H/A	10,0
FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	GILMAR FERREIRA MENDES	DOUTORADO	15 H/A	10,0
FUNDAMENTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO	SÉRGIO U. CADEMATTORI	DOUTORADO	30 H/A	10,0
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	ALEXO DALLAGNELLO	MESTRADO	15 H/A	10,0
LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	SÉRGIO U. CADEMATTORI	DOUTORADO	30 H/A	10,0
METODOLOGIA DA PESQUISA	JOSE ORIDES PADILHA DE ALMEIDA	DOUTORADO	15 H/A	10,0
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	GUSTAVO TEPEDIÑO	DOUTORADO	15 H/A	10,0
PROCESSO CONSTITUCIONAL	CAETANO DIAS CORRÊA	MESTRADO	30 H/A	10,0
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	ROGÉRIO FAVRETO	MESTRADO	15 H/A	10,0
SEMINÁRIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO	CLEMENSON MERLIN CLÉVE	DOUTORADO	15 H/A	10,0
SEMINÁRIOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL	VALCIR GASSEN	MESTRADO	15 H/A	10,0
SERVIÇOS PÚBLICOS	FRANCISCO BISSOLI FILHO	MESTRADO	15 H/A	10,0
SERVIDORES PÚBLICOS	THIAGO MARTINELLI VEIGA	MESTRADO	15 H/A	10,0
TEORIA E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL	ANGELA MARLA KONRATH	MESTRADO	15 H/A	10,0
TEORIA E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL	PAULO BONAVIDES	DOUTORADO	15 H/A	10,0
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO: LIMITES PARA ANÁLISE DAS CAUSAS DE INELIGIBILIDADES.				10,0
NÚMERO DE REGISTRO: 1604				
	LYRO: 2			
		ORIENTADOR: ROGÉRIO DUARTE DA SILVA		
		FOLHA: 577		
		DATA DO REGISTRO: 24 DE OUTUBRO DE 2017		

Faculdade Cesusc  
Alteração de nomenclatura pela Portaria MEC nº 95, de 30 de janeiro de 2015 (DOU 02.02.2015)  
Mantida pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC)  
Recredenciada pela Portaria MEC nº 736, de 9 de agosto de 2013 (DOU 12.08.2013)  
Curso Oferecido de acordo com a Resolução Nº 1/CNE-CES/2007

Liliane Ramos Setta  
Secretária Acadêmica  
Portaria Dir. Nº 697/2017



**UNISUL**  
UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

## DECLARAÇÃO

DECLARO, para os devidos fins e a pedido da parte interessada que o **Professor MAURO ANTONIO PREZOTTO** ministrou a Unidade de Aprendizagem **Direito Eleitoral**, com a carga horária de 60 horas, no Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina–Unisul, nos semestres: 2016-2; 2017-1; 2017-2; 2018-2 e 2019 - 1. Informo, ainda, que foi Orientador de Trabalho de conclusão de curso (TCC), no referido curso de Direito, nos semestres: 2017 - 2; 2018 - 1 e 2019 - 1.

Palhoça, 04 de setembro de 2019.

Professora Dilsa Mondardo  
Coordenadora do Curso de Direito – Unisul Virtual



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**CERTIDÃO**

Certificamos para os devidos fins que **Mauro Antonio Prezotto** participou da Banca Examinadora de apresentação de Monografia do Curso de Graduação em Direito, nesta Instituição elaborada pelos(as) alunos(as), conforme quadro abaixo:

**PARTICIPAÇÃO/BANCAS**

<b>Aluno</b>	<b>Título</b>	<b>Ano/Semestre</b>
Alan de Vargas Martins	A Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos	2011/2

Florianópolis, 20/09/2019.

**Patrícia Zimmermann de Farias Benites**  
Matrículas: UFSC 103998 - SIAPE 1169725  
Coordenadoria do Curso de Graduação em Direito  
CCJ/UFSC