

PARECER TÉCNICO PRELIMINAR DE VIABILIDADE LEGAL

Concessão de Uso de Bem Público — Placas e Conjuntos de Identificação Toponímica e de Praças Biográficas — SETEC/Campinas

NATUREZA DESTE DOCUMENTO: este parecer sistematiza os fundamentos jurídicos já mobilizados no ETP e no TR e aponta expressamente os pontos que dependem de confirmação formal pela Procuradoria Jurídica da SETEC/Município — em especial normas municipais específicas (leis, decretos e regulamentos de Campinas/SP). NÃO substitui o parecer jurídico formal exigido antes da publicação do Edital (ETP, item 10; TR, item 5.1, nota). **ENQUADRAMENTO:** o objeto é tratado, de forma uniforme em todo o conjunto documental (ETP, TR e Minuta de Contrato), como **CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO**, regida pela Lei nº 14.133/2021, com aplicação subsidiária e no que couber da Lei nº 8.987/1995.

1. Objeto do parecer

Este parecer técnico preliminar analisa a viabilidade legal da outorga de concessão de uso de bem público para implantação, manutenção e exploração publicitária de Placas e Conjuntos de Identificação Toponímica e de Praças Biográficas no Município de Campinas/SP, endereçando três questões centrais deixadas pendentes nas peças já elaboradas: (i) o enquadramento jurídico da contratação; (ii) a adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento; e (iii) a sustentação jurídica do prazo de 20 (vinte) anos de vigência.

2. Enquadramento jurídico da contratação

2.1. Natureza jurídica: concessão de uso de bem público

O objeto da contratação é a outorga, a particular selecionado por licitação, do uso privativo de bens públicos municipais — postes dedicados, vias e logradouros públicos — para a implantação, manutenção, conservação e reposição do mobiliário de identificação toponímica, tendo como contrapartida econômica a exploração publicitária dos próprios conjuntos e as fontes acessórias de receita descritas no TR. Esse arranjo configura, tecnicamente, **CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO**, e não concessão de serviço público.

A distinção é relevante e foi adotada de forma consciente neste conjunto documental. Na concessão de uso de bem público, o núcleo da relação jurídica é a utilização privativa e onerosa de um bem do domínio municipal por particular, mediante autorização e controle do Poder Público; a atividade de identificação toponímica permanece sendo dever próprio da Administração, não sendo transferida a sua titularidade ao particular. Já na concessão de serviço público (Lei nº 8.987/1995), delega-se a prestação de um serviço público a usuários, tipicamente remunerado por tarifa, com regime jurídico próprio de encampação, caducidade e reversão. No caso presente, não há prestação de serviço a usuários remunerada por tarifa: o particular remunera-se pela exploração publicitária do espaço cujo uso lhe foi concedido, o que é próprio da concessão de uso de bem público.

Registre-se que a Justificativa oficial da SETEC de 13/05/2010 (Fls. 47 do processo administrativo), que instruiu a Concorrência da qual resultou o Contrato nº 16/2010, empregou a expressão “concessão de serviço público”. Esse precedente, contudo, não vincula o enquadramento da nova contratação e não deve ser reproduzido acriticamente: à luz da doutrina e da jurisprudência administrativa consolidadas, a atividade de exploração publicitária em mobiliário urbano instalado em bens públicos é reiteradamente tratada como concessão de uso de bem público, por ter como objeto central o uso privativo do bem, e não a delegação de um serviço público a usuários. A adoção, agora, do enquadramento como concessão de uso de bem público corrige

e aprimora a terminologia do precedente de 2010, conferindo maior precisão técnica e segurança jurídica ao certame.

Da adoção da concessão de uso de bem público decorrem as seguintes consequências práticas:

- A disciplina do certame e do contrato apoia-se, de forma direta, na Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e na legislação municipal sobre uso de bens públicos, notadamente a Lei Municipal nº 4.369/1974 (competência da SETEC sobre o mobiliário urbano), aplicando-se a Lei nº 8.987/1995 de forma subsidiária e por analogia, apenas no que for compatível com o regime de uso de bem público (por exemplo, parâmetros de prazo e hipóteses de extinção).
- A exploração publicitária e as fontes acessórias de receita constituem a contrapartida econômica pelo uso privativo do bem público, cabendo integralmente à CONCESSIONÁRIA, sem que isso caracterize tarifa de serviço público.
- A outorga de uso do espaço público (postes, vias, logradouros) é o objeto autônomo e central da concessão; a atividade material de identificação toponímica permanece como dever da Administração, executada materialmente pela CONCESSIONÁRIA como encargo vinculado ao uso do bem, com reversão das peças ao Município ao término do contrato.

Fundamento normativo consolidado: Lei nº 14.133/2021 (regência da licitação e do contrato administrativo), Lei Municipal nº 4.369/1974 (competência da SETEC), com aplicação subsidiária e por analogia, no que couber, da Lei nº 8.987/1995.

2.2. Ponto pendente de confirmação

[CONFIRMAR COM A PROCURADORIA] Recomenda-se que a Procuradoria Jurídica da SETEC ratifique formalmente o enquadramento como concessão de uso de bem público e a base normativa municipal aplicável, por se tratar de ato jurídico relevante para a validade do certame.

3. Modalidade licitatória e critério de julgamento

3.1. Concorrência pública

A adoção da modalidade CONCORRÊNCIA (TR, item 8) é consistente com o art. 28 da Lei nº 14.133/2021, adequada às contratações de maior complexidade e vulto e à outorga de concessão de uso de bem público, sendo também a modalidade tradicionalmente utilizada no antecedente direto (Contrato nº 16/2010). Não há óbice jurídico identificado à manutenção desta modalidade.

3.2. Critério de julgamento: maior valor ofertado

A adoção do critério de julgamento pelo maior valor ofertado mostra-se juridicamente adequada à presente licitação, tendo em vista que o objeto consiste na concessão de uso de bem público para exploração econômica, sem qualquer ônus financeiro para a Administração Pública. A concessionária será remunerada exclusivamente pela exploração publicitária dos conjuntos de identificação toponímica e das demais fontes acessórias de receita previstas no Termo de Referência, assumindo integralmente os investimentos, os custos operacionais e os riscos inerentes à execução contratual, além de efetuar o pagamento da outorga à SETEC. Nesse contexto, o critério privilegia a proposta que proporcione maior retorno econômico à Administração, em consonância com os princípios da eficiência, da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

Ademais, considerando que todas as especificações técnicas, padrões de qualidade, obrigações de implantação, manutenção, conservação, fiscalização e demais condições de execução encontram-se previamente definidas no Termo de Referência e na minuta contratual, a competição entre os licitantes restringe-se legitimamente ao aspecto econômico da contratação. Assim, o julgamento pelo ****maior valor ofertado**** revela-se objetivo,

transparente e compatível com a natureza da concessão, assegurando à Administração a maximização da receita decorrente da outorga, sem comprometer a adequada execução do objeto concedido.

4. Prazo de vigência de 20 (vinte) anos

4.1. Análise

O prazo de 20 anos é justificado no TR (item 5.1) pelo maior CAPEX exigido em razão das fontes de receita acessórias (painéis digitais, small cells 5G/Wi-Fi, pontos de recarga de micromobilidade), cujo ciclo de amortização seria mais longo que o do mobiliário tradicional. A necessidade de prazo compatível com a amortização do investimento é fundamento clássico e aceito para prazos estendidos em concessões, aplicável por analogia ao art. 23 da Lei nº 8.987/1995 e corroborado pela prática de mercado identificada no benchmarking do ETP (Porto Alegre/RS, Concorrência nº 21/2019, também com prazo de 20 anos).

Recomenda-se que a justificativa do prazo passe a citar expressamente os indicadores de payback (aproximadamente 6 anos, no cenário-base apurado no Estudo de Viabilidade Financeira) como lastro técnico complementar à motivação jurídica, o que reforça a fundamentação já constante do TR. Por se tratar de concessão de uso de bem público, e não de serviço público remunerado por tarifa, o dimensionamento do prazo apoia-se na amortização do investimento e na razoabilidade da contrapartida, e não em equação tarifária.

4.2. Ponto pendente de confirmação

[CONFIRMAR COM A PROCURADORIA] (i) Se há teto legal para o prazo de concessões de uso de bem público na Lei Orgânica ou em decreto municipal de Campinas/SP; (ii) se a legislação municipal exige prazo inicial mais prorrogação, em vez de termo único de 20 anos (como hoje redigido na Minuta de Contrato, Cláusula Segunda); (iii) compatibilidade do prazo de 20 anos com os princípios da periodicidade e da competitividade das licitações, à luz de eventual jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) sobre concessões de uso de bem público municipais de longa duração.

5. Aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995

Coerentemente com o enquadramento firmado na Seção 2, a remissão à Lei das Concessões (TR, item 2.2; Minuta de Contrato, preâmbulo e Cláusula Oitava) deve ser tratada como aplicação SUBSIDIÁRIA e por analogia, no que for compatível com o regime de concessão de uso de bem público. Aplicam-se por analogia, sobretudo, os parâmetros de prazo (art. 23) e as hipóteses de extinção (encampação, caducidade, rescisão, anulação e advento do termo — art. 35), bem como a lógica de reversão de bens ao término do contrato, a qual, no caso, decorre primordialmente de cláusula contratual expressa e da natureza pública dos bens envolvidos. Recomenda-se que o Edital e o Contrato explicitem que a Lei nº 8.987/1995 é invocada de forma subsidiária, prevalecendo a Lei nº 14.133/2021 e a legislação municipal de uso de bem público como fundamentos diretos.

6. Consolidação dos pontos pendentes de confirmação formal pela Procuradoria

Ponto	Descrição	Origem
Enquadramento e regulamento municipal	Ratificação formal do enquadramento como concessão de uso de bem público e identificação da lei/decreto municipal específico de Campinas/SP sobre uso de bem público para mobiliário urbano com publicidade.	Seção 2.2 deste parecer
Teto de prazo	Teto legal, se houver, para o prazo de concessões de uso de bem público na legislação municipal.	Seção 4.2 deste parecer

Ponto	Descrição	Origem
Estrutura do prazo	Se a legislação municipal exige prazo inicial mais prorrogação, em vez de termo único de 20 anos.	Seção 4.2; TR item 5.1
Garantia contratual	Inclusão de cláusula de garantia contratual (art. 96 da Lei nº 14.133/2021), presente na Minuta do contrato.	TR, Minuta do contrato
Subconcessão	Disciplina de eventual subconcessão do objeto.	TR, Anexo V
Ordem de prevalência do critério de julgamento	Definir no TR (não apenas no Edital) a prevalência entre outorga mensal e anual no critério de maior valor ofertado	Seção 3.2 deste parecer

7. Conclusão

Com base na legislação federal aplicável (Lei nº 14.133/2021, como fundamento direto, e Lei nº 8.987/1995, aplicada subsidiariamente e por analogia no que couber) e na Lei Municipal nº 4.369/1974, não foram identificados óbices jurídicos que impeçam o prosseguimento do processo licitatório nos moldes propostos pelo TR. A fundamentação jurídica das peças já elaboradas é tecnicamente adequada quanto ao enquadramento como CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO, à modalidade concorrência e ao critério de maior valor ofertado, ficando o conjunto documental (ETP, TR e Minuta de Contrato) uniformizado sob esse mesmo enquadramento.

Recomenda-se a ratificação formal pela Procuradoria Jurídica da SETEC quanto: (i) ao enquadramento como concessão de uso de bem público e à respectiva base normativa municipal (Seção 2.2); e (ii) ao teto e à estrutura do prazo de 20 anos (Seção 4.2). Até essa ratificação, a viabilidade legal deve ser considerada PROVISÓRIA.