

Porto Alegre, 02 de setembro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 16.155/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Encantado** solicita orientação acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 051/2026, de iniciativa do Poder Executivo, que altera a Lei Municipal nº 5.219/2025 sobre a concessão de direito real de uso para exploração comercial da Lagoa da Garibaldi.

II. Análise técnica

A matéria insere-se na competência municipal para legislar sobre interesse local e administrar seus bens, nos termos dos **arts. 30, I e II, e 37, caput e XXI, da Constituição Federal**. A iniciativa do Poder Executivo é adequada, pois a proposta disciplina a destinação, o uso privativo e a exploração econômica de área integrante do patrimônio municipal, matéria diretamente vinculada à gestão administrativa e patrimonial.

A concessão de direito real de uso constitui instrumento juridicamente compatível com a outorga temporária e condicionada da exploração econômica do bem público, sem alienação de sua titularidade. A submissão à licitação é indispensável e está prevista tanto na lei vigente como no projeto modificativo. A incidência da legislação nacional de contratações públicas decorre expressamente de seu campo de aplicação:

Lei nº 14.133/2021:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos.

A alteração do objeto, antes relativo à área de 220.750 m² e às Lagoas da Garibaldi, para a lagoa localizada na porção sul da matrícula nº 7.568, atende à finalidade declarada de preservar as demais áreas do imóvel para futuras destinações de interesse público. A individualização do objeto por memorial descritivo e planta, prevista no novo **§ 8º do art. 1º**, é medida necessária e adequada.

Esses elementos deverão delimitar precisamente a área terrestre e a eventual lâmina d'água abrangidas, os acessos públicos, as áreas de preservação e contemplação, as edificações existentes e os espaços efetivamente sujeitos à exploração privada.

O memorial e a planta devem integrar o procedimento licitatório, a minuta contratual e, sendo a concessão de direito real de uso formalizada mediante instrumento sujeito a registro, o respectivo título. Essa providência evita conflito entre a área concedida e os espaços que permanecerão sob administração direta do Município, especialmente a lagoa norte, o Jardim do Acolhimento e os acessos à Estátua do Cristo Protetor.

A redução da área concedida exige harmonização dos dispositivos da Lei nº 5.219/2025 que permanecerão vigentes. O projeto corretamente ajusta a ementa, o **caput do art. 1º**, os **§§ 1º, 4º e 5º** e o **inciso I do art. 6º**, mas subsistem referências normativas à pluralidade de lagoas e a obrigações relativas a toda a propriedade. Merece especial ajuste o **art. 6º, XI**, que impõe à concessionária a manutenção da “propriedade em seu todo”, pois tal encargo não se compatibiliza com uma concessão limitada à lagoa sul e ao seu entorno delimitado.

Também devem ser revistos os **arts. 2º, 6º, I, 10 e 12** da lei originária, nos pontos em que aludem aos “Parques das Lagoas”, às duas lagoas ou à obrigação de investimentos na lagoa norte. A manutenção dessas previsões, sem delimitação de sua incidência, poderá impor ao futuro concessionário obrigações sobre área não concedida ou gerar dúvida quanto à extensão da exploração econômica autorizada.

A solução adequada é a apresentação de mensagem retificativa ou projeto substitutivo para estabelecer que as obrigações de manutenção, investimentos, exploração, responsabilidade civil, fiscalização e reversão patrimonial incidirão exclusivamente sobre a área descrita no memorial e na planta. A preservação da galeria hidráulica entre as lagoas, prevista no **§ 6º do art. 1º** da lei vigente, deverá ser mantida e compatibilizada com o novo perímetro, caso esteja localizada, total ou parcialmente, na área objeto da concessão.

O critério anunciado no **§ 1º do art. 1º**, consistente na maior oferta de valor para investimentos, exige aperfeiçoamento. A justificativa informa que os critérios de julgamento e os investimentos obrigatórios serão definidos no edital, mas o texto legal mantém um critério de seleção específico. Há, portanto, descompasso entre a justificativa e a proposição.

Além disso, o investimento privado constitui a contrapartida econômica da concessão e não pode ser indicado de forma genérica. O edital deverá estabelecer investimentos mínimos, cronograma físico-financeiro, critérios objetivos de aferição,

metodologia de pontuação das propostas, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, garantias de execução, penalidades e hipóteses de caducidade ou extinção do ajuste.

A definição desses elementos é essencial para demonstrar a vantajosidade da outorga não onerosa e evitar a transferência de vantagem econômica ao particular sem compensação mensurável ao patrimônio público.

Recomenda-se alterar o **§ 1º do art. 1º** para que a lei autorize a adoção, no edital, de critério de julgamento permitido pela **Lei nº 14.133/2021**, adequadamente motivado nos estudos preparatórios, sem fixar uma expressão que possa não corresponder com precisão às modalidades legalmente previstas. Caso o Município pretenda manter a seleção pela maior proposta de investimentos, deve definir legalmente, ou remeter expressamente ao edital, os elementos mínimos que caracterizam, comprovam e fiscalizam o investimento ofertado.

A possibilidade de captação de recursos públicos ou privados por programas de incentivo à cultura e ao turismo necessita de delimitação. A redação não pode ser interpretada como autorização genérica para aporte de recursos municipais no empreendimento privado ou para transferência de recursos sem procedimento próprio, previsão orçamentária e fundamento jurídico específico.

Convém explicitar que a obtenção de recursos pelo concessionário não transfere ao Município obrigações financeiras nem dispensa a observância da legislação aplicável a incentivos, parcerias, transferências de recursos ou exploração de atividades culturais e turísticas.

O prazo de dez anos, com possibilidade de uma renovação por até igual período, é compatível com a natureza duradoura do empreendimento, desde que o prazo total esteja justificado pela dimensão dos investimentos, pela amortização econômica e pelo interesse público. Contudo, a expressão constante do novo **art. 5º**, segundo a qual o prazo incluiria “eventuais prorrogações”, é incompatível com a previsão de uma única renovação e gera incerteza sobre a duração máxima da outorga.

Deve ser promovida alteração para definir, de modo inequívoco, que a concessão terá prazo inicial de dez anos, admitida uma única renovação, mediante justificativa de interesse público, comprovação do cumprimento das obrigações, avaliação da vantajosidade e atendimento às condições da legislação aplicável e da Lei Orgânica Municipal. A expressão “aval legislativo” deve ser esclarecida após a verificação da disciplina da Lei Orgânica sobre autorização para concessão e renovação de uso privativo de bem municipal, cujo conteúdo não integra os documentos analisados.

A transferência dos prazos de implantação, execução e investimentos para o edital e o contrato, pelo novo **art. 12**, é adequada, desde que a Administração não elimine os parâmetros materiais indispensáveis à preservação do interesse público. O edital deverá prever marcos verificáveis para início da manutenção, apresentação de projetos, obtenção de licenças, implantação das estruturas, operação, entrega dos investimentos e reversão dos bens, com consequências proporcionais para atrasos e inadimplementos.

A modificação do **art. 6º, I**, preserva o acesso gratuito à lagoa e aos locais de valor histórico, admitindo cobrança apenas em eventos específicos autorizados pelo Município. A regra protege a fruição coletiva do bem, mas o edital e o contrato deverão distinguir, de forma objetiva, o acesso livre à lagoa e às áreas públicas da cobrança por serviços, equipamentos, atividades econômicas ou eventos temporários.

Também devem disciplinar os critérios de autorização, a duração dos eventos, a segurança, a limpeza, a acessibilidade e a preservação do acesso público durante a realização das atividades.

A lei vigente prevê a “automática rescisão” da concessão diante de inadimplemento ou outras ocorrências descritas no **art. 10**. Embora a proteção do patrimônio municipal seja legítima, a extinção antecipada por descumprimento contratual deve ser precedida de processo administrativo, contraditório, ampla defesa, motivação e apuração da proporcionalidade da medida.

Recomenda-se alteração para substituir a automaticidade por previsão de extinção ou rescisão mediante processo administrativo, sem prejuízo das medidas cautelares necessárias à proteção do bem e dos usuários.

Tais documentos não constituem requisito de validade da lei em si, mas são indispensáveis antes da publicação do edital e da formalização do contrato.

III. Conclusão

O Projeto de Lei nº 051/2026 apresenta iniciativa adequada, objeto de interesse público local e instrumento jurídico compatível com a exploração privada condicionada de bem público municipal, mediante licitação e preservação da titularidade do Município.

Há necessidade de saneamento prévio para compatibilizar integralmente a Lei nº 5.219/2025 com a redução do objeto à lagoa sul, delimitar os encargos da concessionária,

ajustar o critério de julgamento, esclarecer o prazo máximo e a renovação, disciplinar a extinção contratual com processo administrativo e afastar interpretações de aporte público automático na atividade privada.

Realizados os ajustes indicados e confirmada essa compatibilidade, o projeto estará apto à deliberação parlamentar.

O IGAM permanece à disposição.



Assinatura digital (QR code)

Aponte a câmera para validar a assinatura digital e os responsáveis.

Responsável pelo processo: Volnei Moreira dos Santos - OAB: 26676

Registro do IGAM no CRCRS: RS-010206/O-5

Link: Clique aqui para verificar a assinatura digital