



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Contratos Administrativos – A Necessidade de Licitação nos Programas de Adoção de Praças

Maria Luiza Brandão Moritz Atem

Rio de Janeiro

2014

MARIA LUIZA BRANDÃO MORITZ ATEM

**Contratos Administrativos – A Necessidade de Licitação nos Programas de Adoção de Praças**

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro

2014

## CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – A NECESSIDADE DE LICITAÇÃO NOS PROGRAMAS DE ADOÇÃO DE PRAÇAS

Maria Luiza Brandão Moritz Atem

Graduada pela Escola de Direito da  
Fundação Getúlio Vargas.  
Advogada.

### **Resumo:**

As relações derivadas do Direito Administrativo, assim como a sociedade de maneira geral, com o passar do tempo, vem se adaptando a novos valores, como a crescente preocupação com o meio ambiente. Desta forma, a Administração Pública criou mecanismos para melhor atender às novas demandas da sociedade no que tange à preservação do meio ambiente, mais especificamente com relação à conservação de praças públicas e áreas verdes.

A essência do trabalho é abordar as questões relativas a esta nova forma de contratação e parceria entre a Administração Pública e entes privados para a preservação das praças e áreas verdes.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Meio Ambiente. Adoção de Praças. Publicidade. Revitalização. Administração Pública. Lei de Licitações. Regulação.

**Sumário:** Introdução. 1. A Lei de Licitações e as Normas de Âmbito Local. 2. Princípios da Administração Pública: Indisponibilidade, Legalidade e Supremacia do Interesse Público. 3. A Viabilidade das Licitações nos Programas de Adoção de Praças Face ao Interesse Público. 4. Os Tipos de Adoção de Praças. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo busca discutir alguns aspectos controvertidos sobre a forma como são realizados programas de “adoção de praças públicas”, em especial no município do Rio de Janeiro. Para tanto, será necessário, não apenas uma análise das questões legais que envolvem o tema, mas também será realizada uma análise dos processos de adoção de praças em municípios de outros estados como São Paulo e Santa Catarina, onde o processo, como será visto, é melhor regulamentado e estruturado.

O tema deste trabalho, apesar de pouco discutido, é importante e pode vir a ser cada vez mais relevante, vez que tais programas vem sendo cada vez mais utilizados pelas prefeituras e possui grande valor para a sociedade como um todo, pois envolve questões ambientais e relativas ao bem estar geral da sociedade que vive naquelas localidades onde foram instituídos programas desse gênero.

Assim, tendo em vista o relevante interesse social que envolve a questão, cumpre realizar uma análise quanto à necessidade de realização de processos licitatórios para a celebração dos contratos de adoção de praças.

A primeira vista, pode parecer que tais contratos não oferecem qualquer ônus direto ou indireto ao Poder Público, mas somente benefícios para a sociedade, já que todo o ônus de conservação e manutenção de praças e “áreas verdes” são transportados para entes privados. No entanto, surge a seguinte questão: havendo processo licitatório, o bônus para a sociedade poderia ser ainda maior?

No que diz respeito às teorias econômicas, tudo aquilo que se deixa de ganhar é considerado prejuízo. Seria este o caso? ou os custos de realização de um (ou vários) processo(s) licitatório(s) ultrapassariam os benefícios?

São questões como essas que este trabalho visa a discutir.

## 1. A LEI DE LICITAÇÕES E AS NORMAS DE ÂMBITO LOCAL

A Lei n. 8.666 de 1993 (doravante denominada Lei de Licitações ou Lei 8.666/93), teve por objetivo principal regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Esta Lei, já em seu art. 2º, determina que concessões, permissões, locações da Administração Pública, dentre outros contratos, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Lei de Licitações.

As ressalvas que eximem o Poder Público da realização de processo licitatório tem um fundamento muito básico. Isto é, em alguns casos, por suas próprias particularidades, o processo licitatório pode ser demasiadamente demorado ou custoso para o Estado, de forma que seu custo supere seus benefícios. Desta forma, os art. 24 e 25 da Lei de Licitações determinaram, respectivamente, as causas de dispensa e de inexigibilidade de licitação para as contratações entre a Administração Pública e os entes particulares.

Para a análise a que se pretende este artigo, é dispensável as particularidades que diferem a dispensa e a inexigibilidade de licitação. No entanto, convém fazer uma breve diferenciação. Conforme ensina o ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, “na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; na inexigibilidade, é inviável a própria competição”<sup>1</sup>. O que nos interessa aqui é identificar que, seja a dispensa ou a inexigibilidade de licitação, suas causas estão previstas nos já mencionados art. 24 e 25 da Lei de Licitação, compreendendo o rol do art. 24 hipóteses taxativas e o rol do art. 25, hipóteses meramente exemplificativas.

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 256.

Assim ensina o ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Há, porém, dois aspectos preliminares que merecem ser considerados. O primeiro diz respeito à excepcionalidade, no sentido de que as hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem à regra geral, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade. O outro diz respeito à taxatividade das hipóteses. Daí a justa advertência de que os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou mais conveniente ao interesse público.

Ainda, continua o doutrinador:

Diz o art. 25 do Estatuto: É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. No mesmo dispositivo, o legislador, depois de afirmar o sentido da inexigibilidade, acrescenta a locução 'em especial'. A interpretação que nos parece correta é a de que, firmada a regra pela qual na inexigibilidade é inviável a competição, a lei tenha enumerado situações especiais nos incisos I a III de caráter meramente exemplificativo, não sendo de se excluir, portanto, outras situações que se enquadrem no conceito básico.<sup>2</sup>

Desta forma, verifica-se que a regra geral exige a realização de processo licitatório para as contratações da Administração Pública, em todos os âmbitos da Federação, sempre visando ao melhor interesse público e social.

Os programas de adoção de praças por entes particulares, promovidos por diversos municípios em todo o Brasil, têm por objetivo transferir aos entes particulares todos os custos de manutenção e preservação das praças e áreas verdes das cidades. O interesse público em tais programas é patente. Visivelmente os entes particulares são mais eficientes do que a Administração Pública na preservação das áreas. Isto pois, possuem menos limitações burocráticas e orçamentárias, bem como, ao adotar uma, ou mesmo algumas, áreas verdes da cidade, o número de áreas que se compromete a manter é extremamente menor do que o número de áreas (verdes ou não) que a Administração Pública tem obrigação de manter. No entanto, a Lei de Licitações é omissa quanto à esta hipótese.

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 238-239 e 256-257.

Em que pese a Lei n. 1.220 do Município do Rio de Janeiro ter sido editada em 1988, certo é que, em 1993, quando a Lei de Licitações foi editada, não havia a preocupação com a conservação do meio ambiente e das áreas verdes das cidades como existe hoje em dia. Desta forma os programas de adoção de praças eram praticamente inexistentes ou desconhecidos, sendo hoje considerados inovadores. Assim, simplesmente não ocorreu aos legisladores da época fazer tal previsão específica na Lei de Licitações.

Em 2012 o jornal O Globo veiculou matéria sobre a adoção de praças, canteiros, pontos turísticos e até calçadas, tendo sido celebrados todos os contratos pela Fundação Parques e Jardins no Rio de Janeiro<sup>3</sup>.

No entanto, como visto, no município do Rio de Janeiro a lei sobre o assunto é a Lei Ordinária 1.220/88 (em vigor). Esta lei, no entanto, não estabelece qualquer forma específica para a adoção das praças, apenas determinando que os critérios serão estabelecidos pelos “Órgãos Públicos competentes”<sup>4</sup>.

Quanto à jurisprudência sobre o assunto, nenhuma foi encontrada. Ao que tudo indica, jamais houve um caso que tenha chegado ao judiciário questionando a legalidade dos contratos celebrados.

---

<sup>3</sup> Empresários Adotam Pontos Turísticos da Cidade e Pagam Sua Manutenção.  
<http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-adoptam-pontos-turisticos-da-cidade-pagam-sua-manutencao-4280681>.  
Acesso em 24/08/2014.

<sup>4</sup>BRASIL. Lei Ordinária n. 1.220, 12 de abril de 1988. Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 12 de abr. de 1988. p. 8. Art. 1º - Fica instituído no Município do Rio de Janeiro o Projeto "ADOTE UMA PRAÇA". Parágrafo Único - O Projeto instituído visa à remodelação e conservação de praças, às expensas de empresas particulares, conforme critérios dos Órgãos Públicos competentes. Art. 2º - À empresa associada ao Projeto permitir-se-á a veiculação de publicidade na praça objeto do acordo, nos mesmos moldes da propaganda institucional de obras públicas. Parágrafo Único - Será livre a divulgação, através dos órgãos de imprensa, de publicidade da empresa, relacionando-a com o nome ou imagens da praça adotada.

No município de São Paulo, entretanto, a situação é diferente, visto que este possui legislação mais completa e detalhada sobre o assunto: a Lei 14.223/2010 assim determina:

Art. 50 - O Poder Executivo poderá celebrar termo de cooperação com a iniciativa privada visando à execução e manutenção de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas, bem como à conservação de áreas municipais, atendido o interesse público.

§ 1º O Poder Executivo estabelecerá critérios para determinar a proporção entre o valor financeiro dos serviços e obras contratadas e as dimensões da placa indicativa do termo de cooperação, bem como a forma de inserção dessas placas na paisagem.

§ 2º Os termos de cooperação terão prazo de validade de, no máximo, 3 (três) anos e deverão ser publicados na íntegra no Diário Oficial da Cidade, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de sua assinatura, observadas as normas constantes desta lei e as disposições estabelecidas em decreto.

Este artigo foi ainda regulamentado pelo Decreto 52.062/2010 e, para adotar uma praça, em resumo, o ente privado deverá encaminhar a carta de intenção e os documentos necessários para a adoção, aguardar no máximo 07 dias para a publicação da mesma. Caso não surja nenhum outro interessado na mesma área nos 3 dias úteis subsequentes à data de publicação da carta de intenção, o envelope será aberto e a proposta avaliada. Em caso de duas propostas ou mais para a mesma área, a melhor será a escolhida. Em caso de empate a escolha se dará por sorteio.

Situação similar ocorre no município de São Sebastião do Paraíso/MG que possui lei específica para o programa (Lei n. 3.183/05).

Note-se que em São Paulo os legisladores foram cuidadosos ao chamar a parceria de “convênio de cooperação” ou “termo de cooperação”, e para estes convênios, é possível afirmar com maior segurança que a licitação é dispensada, estando a hipótese prevista no art. 24, XXVI da Lei 8.666/93, o qual dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços



públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Mais uma vez cumpre destacar os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, o qual é de suma importância, visto que expõe claramente o regime de parceria disposto na Lei de Licitação, cujo artigo foi acima transcrito:

O fundamento dessa hipótese reside no regime de parceria que caracteriza tais ajustes e também no objetivo a que se destinam – a fixação de programas e projetos para o fim de serem prestados serviços públicos. Como não há ofensa ao princípio da competitividade em virtude da natureza de tal contratação, é possível que a pessoa federativa ou da administração indireta ajuste o estabelecimento de programação para concretizar-se a parceria na execução dos referidos serviços.<sup>5</sup>

No município do Rio de Janeiro, conforme já destacado, apesar da ausência de lei regulamentando a adoção de praças e locais públicos, pontos turísticos vêm sendo adotados por empresários, a exemplo da Vista Chinesa, dentre outros, como foi veiculado na já citada matéria do jornal O GLOBO em 10/03/2012<sup>6</sup>, aparentemente sem qualquer impugnação por outros particulares ou por outros entes da administração pública.

Apesar de, até o momento, a adoção dos pontos turísticos não terem sido objeto de qualquer impugnação, não é possível afirmar com absoluta certeza que os atos praticados não possam ser revogados de ofício pela própria administração pública se considerados ilegais, ante a ausência de lei regulamentando o processo.

## **2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INDISPONIBILIDADE, LEGALIDADE E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Determina o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que o Estado Democrático de Direito é destinado a:

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 252.

<sup>6</sup> Empresários Adotam Pontos Turísticos da Cidade e Pagam Sua Manutenção.  
<http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-adoptam-pontos-turisticos-da-cidade-pagam-sua-manutencao-4280681>. Acesso em 24/08/2014.

assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Em que pese o preâmbulo da Constituição Federal não possuir, no já pacificado entendimento do Supremo Tribunal Federal, força normativa<sup>7</sup>, se extrai dele o princípio da supremacia do interesse público.

Por tal princípio, ainda que não positivado, quando confrontados direitos e interesses individuais com direitos e interesses públicos, este segundo deverá prevalecer, vez que se estará atendendo a um maior número de pessoas, a coletividade.

Conforme explica José dos Santos Carvalho Filho, as atividades administrativas devem ser desenvolvidas em prol da coletividade, de forma que, mesmo quando o interesse imediato seja o interesse do Estado, o interesse mediato, o fim último, é voltado ao interesse público<sup>8</sup>.

Apesar deste princípio não ser absoluto, devendo ser sempre analisado o caso concreto apresentado, vez que devem ser também atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma que o particular não reste absolutamente desprotegido de seus direitos individuais, os quais também são importantes.

Do princípio da supremacia do interesse público deriva outro princípio que será aqui objeto de análise: o princípio da indisponibilidade.

Por este princípio, os bens e interesses da Administração Pública pertencem, em realidade, à coletividade, cumprindo a Administração o dever de administrá-los e garanti-los. Desta forma, a Administração Pública não possui disponibilidade sobre tais bens, interesses ou direitos.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Carlos Velloso. ADI 2.076. Data de julgamento em 15/8/2002, acesso em 15/10/2014.

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 30.

Vale dizer, se a Administração Pública possui um direito, não cabe à ela optar pelo não exercício de tal direito. É um dever da Administração exercer seus direitos, de forma a atender o interesse público.

É por esta razão que os contratos administrativos, para serem celebrados, em regra, devem ser precedidos de licitação, na forma da Lei de Licitações, pois, conforme ensina mais uma vez José dos Santos Carvalho Filho, o princípio da indisponibilidade “parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade”<sup>9</sup>.

Da mesma forma, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, o qual guia a conduta de todo e qualquer agente público.

Ao cidadão comum e às pessoas jurídicas de direito privado, são garantidos pela legislação pátria diversos direitos e garantias, seja de forma expressa na Constituição Federal de 1988, seja nas normas infraconstitucionais vigentes no ordenamento jurídico.

No entanto, tendo em vista que a sociedade e as relações jurídicas estão em constante mutação, não é possível que o ordenamento jurídico preveja toda e qualquer situação e conflito que possa ocorrer na sociedade, de forma a dar uma resposta única para tais conflitos.

Isso posto, muitas vezes as lacunas constantes no ordenamento jurídico devem ser preenchidos com normas do direito consuetudinário, aplicações analógicas de outras regras positivadas e com a aplicação de princípios.

Mais importante ainda, aos cidadãos comuns e às pessoas jurídicas de direito privado é facultado realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, sendo garantida a liberdade individual de cada um.

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 32.

No entanto, a Administração Pública não possui a mesma faculdade. Isto é, a Administração Pública somente pode realizar determinada atividade quando a lei expressamente permitir tal atuação. Trata-se do princípio da legalidade estrita, a qual está adstrita a Administração.

Neste sentido, melhor não poderia ser o ensinamento de Hely Lopes Meirelles: “enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza”<sup>10</sup>.

Desta forma, surge novamente a questão a ser discutida no presente artigo: pode a Administração Pública atuar de forma contrária à Lei de Licitações, ainda que sua atuação *contra legem* seja mais benéfica ao interesse público?

### **3. A VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES NOS PROGRAMAS DE ADOÇÃO DE PRAÇAS FACE AO INTERESSE PÚBLICO**

Conforme já abordado anteriormente, a Lei de Licitações determina que as concessões, permissões, locações e contratos de maneira geral, da Administração Pública, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Ainda, como visto, a Lei de Licitações é omissa quanto aos casos de adoção de praças públicas e áreas verdes sendo certo que, em alguns casos, o processo licitatório pode ser demasiadamente moroso ou custoso para a Administração Pública, de forma que seu custo supere seus benefícios.

---

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 52.

Assim, é possível que, na prática, a análise de determinados casos concretos indiquem que a dispensa de processo licitatório, ainda que *contra legem* ou *prater legem*, signifique, ao final, atendimento ao princípio da supremacia do interesse público.

À primeira vista, os programas de adoção de praças e áreas verdes das cidades parecem ter apenas benefícios: a Administração pública economiza verbas, poupando o erário, os entes privados ganham a oportunidade de contribuir para a melhoria do espaço público ganhando com isso a oportunidade de divulgação da sua marca e a sociedade ganha um espaço público bem conservado e com a economia de verbas públicas que, como visto, são de fundamental interesse da coletividade.

Assim, pode ser que a realização de processo licitatório nestes casos seja demorado e custoso, tanto para a Administração Pública, quanto para o particular que pode perder o interesse em adotar o espaço, pois pode concluir que os benefícios não superariam os custos de participar de um processo licitatório.

No entanto, nem sempre a adoção de uma praça pode ser tão simples quanto parece. Vejamos a seguinte hipótese:

A empresa X deseja adotar uma praça. Para tal ela oferece ao Poder Público, não apenas a conservação da praça a ser adotada, mas também oferece o pagamento da quantia pecuniária de R\$10.000,00 (dez mil reais) por mês para a Administração, em troca de dispor publicidade exclusiva na localidade. No entanto tal praça a ser adotada se encontra em uma área supervalorizada onde passam grandes quantidades de pessoas todos os dias de forma que a publicidade exclusiva em tal praça geraria um ganho incalculável para a empresa que lá divulgasse sua marca. Assim, a empresa Y, concorrente da empresa X, também deseja adotar a

mesma área, e estava disposta a oferecer, além da conservação da área, a quantia pecuniária de R\$30.000,00 (trinta mil reais) por mês.

Neste caso, a falta de licitação com a consequente permissão para que a empresa X adotasse a praça, gerou uma perda para a coletividade que deixou de ganhar R\$20.000,00 para o erário.

Desta forma, será mesmo que a dispensa de licitação atenderá sempre ao interesse público?

#### **4. OS TIPOS DE ADOÇÃO DE PRAÇAS**

Cumpra aqui fazer uma diferenciação entre dois tipos de programas de adoção de praças públicas.

As normas atinentes ao tema não fazem qualquer diferenciação no que tange à nomenclatura ou mesmo a forma como se dá a adoção das praças.

No entanto, ao analisar as adoções de praças públicas no Município do Rio de Janeiro, na prática, é possível vislumbrar uma grande diferença entre tais adoções, o que nos permite dividir o programa de adoção de praças públicas em dois tipos.

O primeiro tipo é aquele em que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode adotar uma praça pública, uma área determinada (como, por exemplo, a adoção da Vista Chinesa no Rio de Janeiro), ou mesmo é possível a adoção de apenas uma árvore, podendo esta estar localizada em qualquer ponto da cidade.

Esta adoção de praça ou árvore, no Município do Rio de Janeiro, se dá mediante a assinatura de um “Termo de Adoção” celebrado entre o ente privado e a Fundação Parques e Jardins, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Este Termo de Adoção tem duração de 02 (dois) anos, o qual pode vir a ser prorrogado por igual período, caso manifestem as partes o interesse na manutenção do ajuste.

Todas as despesas decorrentes do presente Termo, enquanto em vigor, correrão por conta do ente privado adotante, sem que a Fundação Parques e Jardins ou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC, assumam qualquer responsabilidade, seja ela de natureza civil, fiscal, previdenciária ou trabalhista.

Desta forma, para explicitar e configurar a responsabilidade do ente privado adotante, este poderá colocar na praça ou árvore adotada placa(s) e/ou totem(ns), indicativa(s/os) de sua parceria com a Administração Pública para a conservação da área em questão, na forma da Resolução Conjunta SMAC/SMF/FPJ nº 01/2006<sup>11</sup>.

As razões das pessoas, seja o cidadão comum, ou mesmo de uma pessoa jurídica, para proceder à adoção de árvores, praças e áreas verdes podem ser as mais diversas. No entanto, de maneira geral, estas adoções se dão pelo simples gosto que as pessoas têm por ver aquela árvore ou praça bem cuidada, pelo sentimento de fazer um bem à sociedade como um todo, ou até mesmo por que aquela árvore ou praça tem um significado especial para a pessoa.

Já o segundo tipo de adoção de praças e áreas verdes, é normalmente realizado por pessoas jurídicas, grandes empresas (o que não significa que uma pessoa física possa fazê-lo).

Neste segundo caso, as praças e áreas verdes são adotadas com o intuito de receber um benefício em contra partida, qual seja a possibilidade da pessoa adotante inserir na área adotada

---

<sup>11</sup> RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Fazenda; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e Fundação Parques e Jardins. Resolução Conjunta SMAC/SMF/FPJ nº 01 de 09/06/2006. Acessível em: [http://doweb.rio.rj.gov.br/ler\\_pdf.php?edi\\_id=190&page=19](http://doweb.rio.rj.gov.br/ler_pdf.php?edi_id=190&page=19), acesso em 30/11/2014.

publicidade, de forma a chamar atenção para sua marca e aumentar o volume de vendas, a confiança dos consumidores, etc.

Apesar de extremamente semelhante ao primeiro tipo de adoção, verifica-se que, na prática, o funcionamento desta adoção se dá de uma forma diferente, conforme será visto adiante. No entanto, antes, devemos abordar brevemente os efeitos da adoção de uma praça ou uma área verde (ou mesmo várias praças e áreas) para uma sociedade empresária.

Atualmente é possível notar que a sociedade, de maneira geral, cada vez mais, se preocupa com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, alterando seus hábitos alimentares e de consumo e sua relação com a natureza de forma a protegê-la, tendo em mente, não apenas o bem estar social da população hoje, mas também pensando na herança que iremos deixar para as futuras gerações.

Desta forma, saindo um pouco do campo do direito e entrando um pouco no campo da publicidade, verifica-se que a empresa que dispõe nas embalagens de seus produtos e em suas publicidades que tais produtos são naturais, que suas embalagens são provenientes de materiais recicláveis, que suas matérias primas são provenientes de fontes renováveis, etc.

Verifica-se que, cada vez mais, estes tipos de produtos “ecologicamente corretos” ganham espaço no mercado de consumo, aumentando suas vendas, de forma que até mesmo é possível ser cobrado preços mais elevados, visto que se vem criando uma cultura do consumo responsável e mais saudável, de forma que as pessoas se veem mais dispostas a gastar mais para obter um produto que será melhor, não pena na sua qualidade, mas também, ao consumi-lo, o adquirente do produto tem a sensação de que está contribuindo para um “mundo melhor”.

Isso posto, é possível verificar que a pessoa jurídica que mantém uma praça ou uma área verde, colocando em destaque a sua atuação na preservação daquele ambiente, gera uma imagem



para o público, para os consumidores, de que trata-se de uma empresa socialmente responsável, preocupada com o bem estar geral da sociedade, de forma que está disposta a dispende gastos para preservar aquele ambiente.

Isto gera uma maior confiança para com a empresa, de forma que a venda de seus produtos aumenta, sendo esta uma excelente forma de publicidade, pois, como visto, o consumidor tem aquela ideia de que está agindo de forma responsável e contribuindo para o bem estar geral, inclusive das futuras gerações.

Assim, voltando ao campo do direito, deve-se abordar, agora, a diferença prática que existe entre o primeiro tipo de adoção de praça anteriormente explicado e o segundo tipo de adoção, normalmente realizado por sociedades empresárias.

Na prática, no que tange às adoções no Município do Rio de Janeiro, verifica-se que grandes empresas, detentoras de marcas de alto renome, vêm adotando diversas áreas verdes e praças, com uma grande diferença da adoção anteriormente mencionada.

Essas grandes empresas, ao celebrar a parceria com a Administração Pública, estabelecem um retorno maior do que o simples direito de dispor, na localidade adotada, placa(s) e/ou totem(ns), indicativa(s/os) de sua parceria com a Administração Pública.

Por outro lado, tais empresas se comprometem a dar em retorno para à Administração Pública e, indiretamente, para a sociedade, mais do que a simples manutenção e conservação da área adotada.

Por vezes, a parceria celebrada determina que a empresa adotante terá exclusividade na comercialização de um produto ou na publicidade exposta ao redor da localidade adotada.

Isto é, para dispor *outdoors*, por exemplo, é necessária a autorização da Administração Pública. Da mesma forma, é preciso autorizações e licenças caso uma empresa deseje, por exemplo, abrir um quiosque de vendas na praia.

Assim, com a parceria celebrada entre a empresa que adota determinada área e a Administração Pública, esta garante àquela, que somente ela terá autorização para expor publicidade naquela localidade, ou somente àquela terá licença para abrir determinado quiosque de vendas, de forma a restringir a concorrência.

Em contrapartida, a empresa faz mais do que manter e conservar a praça. Por exemplo, a empresa pode pagar, mensalmente, ou anualmente, conforme o acordo celebrado, determinada quantia para a Administração Pública.

Desta forma, deixa de ser esta uma mera parceria, dando maiores ares de um contrato administrativo que deveria ser precedido de licitação.

## **CONCLUSÃO**

Em virtude do exposto, os programas de adoção de praças e áreas verdes, por entes particulares, promovidos por diversos municípios em todo o Brasil, têm por objetivo transferir a estes entes particulares todos os custos de manutenção e preservação das praças e áreas verdes das cidades.

Trata-se de claro interesse público, visto que é do interesse da população, da comunidade como um todo, viver em um meio ambiente equilibrado, com áreas verdes bem cuidadas e tratadas, com o menor custo possível para a Administração Pública, a qual, por sua vez, mantém

praças, áreas comunitárias, monumentos e bens públicos de maneira geral, com as verbas arrecadadas com os mais variados tributos.

Como visto ao longo do presente artigo, cada município regula seus próprios programas de adoção de praças e áreas verdes, editando leis e promovendo suas regulamentações por meio de decretos.

A Lei de Licitações quando foi editada em 1993, não havia a preocupação com a conservação do meio ambiente e das áreas verdes das cidades como existe hoje em dia.

Dessa forma, os programas de adoção de praças eram praticamente inexistentes ou desconhecidos, sendo hoje considerados inovadores. Assim, simplesmente não ocorreu aos legisladores da época fazer previsão específica na Lei de Licitações com relação a tais programas municipais.

No entanto, ao analisar cada caso concreto no que se refere às adoções de praças e áreas, deve-se sempre ter em mente o princípio da supremacia do interesse público.

Isso posto, ainda que seja questionável a legalidade dos programas municipais, verifica-se que é inviável a realização de licitação pois, se por uma lado a população pode vir a ganhar mais com a adoção de uma determinada área, por outro lado sairá perdendo pois a adoção de todas as outras áreas menores e “menos interessantes” para uma grande empresa adotar, será prejudicada pois a licitação as tornaria inviável.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Carlos Velloso. ADI 2.076. Data de julgamento em 15/8/2002, acesso em 15/10/2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Fazenda; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e Fundação Parques e Jardins. *Resolução Conjunta SMAC/SMF/FPJ nº 01 de 09/06/2006*. Acessível em: [http://doweb.rio.rj.gov.br/ler\\_pdf.php?edi\\_id=190&page=19](http://doweb.rio.rj.gov.br/ler_pdf.php?edi_id=190&page=19), acesso em 30/11/2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade Das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. *Empresários Adotam Pontos Turísticos da Cidade e Pagam Sua Manutenção*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/empresarios-adotam-pontos-turisticos-da-cidade-pagam-sua-manutencao-4280681>. Acesso em: 24 ago. 2014.