



Parecer Jurídico 40/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 026/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera a Lei nº 2.812, de 11 de fevereiro de 2010, que autoriza o Poder executivo Municipal a conceder permissão de uso de bem imóvel e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 026/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 03/07/2017, que altera dispositivos da Lei 2.812/2010, a qual autoriza o Poder Executivo a conceder permissão de uso de bem imóvel, no caso, módulos na Rua Coberta.

A presente propositura cria mais um módulo na Rua Coberta, passando dos atuais 20(vinte) módulos existentes, para 21(vinte e um) módulos. Além disso, altera o art. 1º, 3º e 8º, dando aos mesmos nova redação, e ainda acrescenta os arts. 10-A e 10-B no texto da Lei.

Na Justificativa, aduz que não há que se falar em licitação para conceder as permissões de uso, vez que a própria lei já define que somente os comerciantes estabelecidos na Rua Coberta, com estabelecimentos frontais aos módulos existentes é que podem ser permissionários dos espaços públicos, razão pela qual o processo deve ser por inexibilidade de licitação, sendo necessário esta adequação no texto.

Refere ainda, nos fundamentos, que os demais ajustes são pontuais e objetivam adequar a legislação as demandas que surgiram na Secretaria Municipal da Fazenda, ainda no ano de 2016.



Em 05/07/2017, protocola mensagem retificativa, corrigindo a metragem quadrada do módulo 21, passando de 2,50 m² para 4,00 m². Inclui o § 1º no art. 2º da lei, renumerando o atual parágrafo único para § 2º. Inclui § 2º no art. 3º e renumera o atual §2º e §3º para §3º e §4º, respectivamente.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada, dentro das normas legais vigentes.



2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a permissão onerosa de uso de bem imóvel público, estabelecendo requisitos, forma e condições para sua viabilidade.

A Lei Orgânica estabelece que cabe ao Município organizar-se administrativamente, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I e III, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

(...)

III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação";

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

"Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei";

"Art. 102. A administração de bens municipais é de competência do Executivo Municipal, exceto os que são utilizados nos serviços da Câmara Municipal de Vereadores".

Pela Constituição Estadual, é de competência do Município regulamentar o uso dos bens públicos municipais, *in verbis*:

"Art. 13. É de competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

(...)

IV – dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso de bens públicos municipais;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre o uso



e disposição dos bens públicos municipais, entre eles a permissão de uso onerosa de bens imóveis próprios, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, art. 30, I, e o próprio art. 6º XXIV da Lei Orgânica, que possuem igual redação, respaldam juridicamente a proposição, a saber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)”

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Na lei Orgânica, o uso dos bens municipais por terceiros está assim disposto:

“Art. 106. O uso dos bens municipais, por terceiros, poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público o exigir, observando-se:

I - a concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominicais dependerá de autorização legislativa, e a concorrência far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar à concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado;

II - a permissão de uso dos bens públicos de uso especial e dominicais será feita a título precário, por Decreto;

III - a autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por Portaria, e não poderá ultrapassar a trinta dias, prorrogáveis uma única vez por igual período.



Nesse sentido, são de valia as conceituações sugeridas pelo sempre lembrado HELY LOPES MEIRELLES acerca da utilização especial de bem público: *“Uso especial é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares (...) Ninguém tem direito natural ao uso especial de um bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. (...) As formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares variam desde as simples e unilaterais autorizações de uso e permissões de uso até os formais contratos de concessão de uso e concessão de direito real solúvel, além da imprópria e obsoleta adoção dos institutos civis do comodato, da locação e da enfiteuse, como veremos a seguir. Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. (...) Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido em termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário (...) A permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral precário e trivial de administração, é normalmente deferida independentemente de autorização legislativa e de licitação (...)”.*

Portanto, plenamente legal o Chefe do Poder Executivo dispor o uso dos bens públicos próprios, legislando sobre as condições para sua utilização, na forma da lei.

Por conseguinte, sobre as alterações propostas no presente PL, temos a considerar:

A exigência de processo licitatório como dispõe o texto original da Lei, ainda que esta seja a regra para exploração de bens públicos por terceiros, no caso concreto não é factível, em razão de que a própria lei que cria os módulos da Rua



Coberta estabelece a possibilidade de uso destes módulos públicos apenas pelos estabelecimentos frontais aos mesmos, ou, em caso de não interesse por estes, extensiva somente aos estabelecimentos lindeiros, e ainda vedadas a utilização por atividades estranhas à gastronomia.

Portanto, não há como exigir competição para escolha dos interessados, uma vez que apenas os estabelecimentos localizados diretamente em frente aos módulos podem usufruí-los. Tal disposição é compreendida quando se trata de atividade de gastronomia, vez que a manipulação de alimentos só pode ocorrer em cozinhas devidamente estruturadas e localizadas nos estabelecimentos frontais aos módulos, por todas as questões e exigências da vigilância sanitária.

Destarte, a inexigibilidade de licitação neste caso nos parece acertada, porquanto não há possibilidade de competição na via tradicional de licitação, como constava do texto original da presente Lei.

A alteração proposta no art. 3º, que trata da destinação dos módulos, originalmente previa *“destinam-se, exclusivamente, à instalação de mesas e cadeiras a serem utilizadas pelos estabelecimentos comerciais (restaurantes, cafeterias e congêneres) (...) e licenciados pela autoridade municipal, recebe na alteração deste PL para “destinam-se, exclusivamente, ao uso de estabelecimentos comerciais, no ramo da gastronomia (...) e com projeto arquitetônico aprovado pela autoridade municipal.*

Observamos que ao longo dos últimos anos, os estabelecimentos gastronômicos licenciados na Rua Coberta, que também são permissionários dos módulos, foram adaptando suas estruturas, não tendo mais, exclusivamente, mesas e cadeiras nas suas atividades. Um bom exemplo disso é o módulo que serve pipocas e sorvetes, e tem um balcão no entorno do módulo, não dispondo de “mesas e cadeiras”. Outro ainda é o módulo que serve pizzas, que também tem uma estrutura mista, e não mais se define como “mesas e cadeiras”. Nem por isso a Rua Coberta perdeu a sua essência, tampouco se afastou das suas premissas, que é um centro de lazer e gastronomia, sempre sob o vigilante controle e fiscalização do Poder Público, que exige, previamente, projeto arquitetônico quando o permissionário pretender instalar estrutura diversa da tradicional.



Também foi incluído o § 1º no art. 3º, que trata da vedação para manipulação e produção de alimentos nos módulos.

Esta questão, ainda que já fosse uma exigência da vigilância sanitária quando da liberação do respectivo alvará sanitário, reforça uma preocupação da administração municipal quando à segurança ao consumidor, o que sempre é oportuno.

Assim, nos parece que estas alterações vem de encontro a uma situação fática já existente, cuja adequação do texto legal entendemos indicada.

No art. 8º, a alteração visa atender uma antiga demanda dos estabelecimentos, vez que o texto original da Lei define as relações contratuais do município apenas para com os proprietários dos imóveis (prédios), ignorando os locatários dos mesmos, que na prática, são os verdadeiros permissionários, uma vez que são estes os donos dos estabelecimentos gastronômicos localizados nos prédios da Rua Coberta. Essa questão foi assim tratada na concepção original da Lei, para dar garantias ao município quanto aos créditos provenientes das permissões, que na falta de pagamento, vinculavam a dívida ao proprietário do imóvel.

Esta questão, entretanto, sempre foi um obstáculo aos donos dos estabelecimentos gastronômicos, que regra geral, não são os donos dos prédios, gerando transtornos e até mesmo constrangimentos entre os mesmos. Assim, o município encontra no novo texto proposto neste PL, a possibilidade do contrato de permissão ser firmado com o locatário, com a anuência do proprietário ou, na falta desta, com apresentação de hipoteca legal. Ou seja, garante seus créditos e abre a possibilidade de firmar contrato com os verdadeiros permissionários dos módulos, o que nos parece uma alternativa de solução.

Dessa forma, não há óbice as alterações propostas, e da forma que se apresentam.



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 26/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 04 de julho de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402