



Procuradoria Geral

Orientação Jurídica 40/2018

Referência: **Substitutivo** ao Projeto de Lei nº 068/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: O Município de Gramado fica autorizado a realizar a concessão de uso de espaço no Parque do Lago Negro, mediante remuneração e processo licitatório e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o **substitutivo** ao Projeto de Lei nº 068/2017, de requer autorização legislativa para realizar a concessão de uso de espaço no Parque do Lago Negro, mediante remuneração e processo licitatório.

Na Justificativa original do PL, aduz que o Parque do Lago Negro tem sido objeto de constantes modificações em sua infraestrutura turística ao longo dos anos, com o escopo de modernizar o acesso dos turistas e da comunidade àquele local. Uma das atrações daquele espaço é o serviço de pedalinho, prestado por particular, atualmente em caráter precário, o que gera uma insegurança jurídica ao Poder Executivo.

Refere ainda que, a referida propositura objetiva regular o uso do patrimônio público por particular mediante autorização legislativa e processo licitatório, estabelecendo obrigações e deveres à concessionária, bem como regular a cobrança de outorga pela concessão de uso do Parque do Lago Negro.

A título de registro, foi recebido em 16/02/2018 a 1ª mensagem retificativa, com ajustes nos itens 3, 4, 5, 6, 8 e 9 do ofício nº 1090/2017, emitido em



22/12/2017 pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação-CCJR, fazendo questionamentos diversos;

Recebido em 18/05/2018 a 2ª mensagem retificativa, com ajustes nos arts. 1º, incisos VII, X, XIII do art. 2º; art. 4º, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 5º e 6º; inciso II do art. 5º; Art. 7º; Art. 8º e Art. 9º, atendendo os pontos divergentes apontados em reuniões entre membros do Poder executivo e Poder Legislativo, que, conforme proponente, objetiva garantir a segurança jurídica da administração pública e futuro concessionário.

Acompanha à última mensagem retificativa, o mapa cartográfico do Parque do Lago Negro, com o levantamento planimétrico, como também o Plano de negócios referencial e ainda ofício nº 356/2018, emitido pela Secretaria de meio Ambiente, com informações ambientais sobre a área objeto da concessão.

Como as mensagens retificativas apresentaram problemas formais, como incisos mal numerados (art. 2º, inciso X estava repetido), textos repetidos (art. 2º, incisos XI e XIII repetiam o mesmo texto), supressão de outros textos (art. 2º, inciso XI suprimiu o texto, indevidamente), como também apresentando textos distintos em cada uma das mensagens sobre o mesmo dispositivo legal (art. 4º, § 3º e caput do art. 9º constantes nas duas mensagens enviadas, podendo gerar questionamentos), além de outras alterações diferentes do que fora alinhado nas reuniões com os vereadores, entendeu o proponente, como melhor medida, apresentar substitutivo, o que protocola na data de 01/06/2018, para alinhar o organizar o texto a ser votado na Casa Legislativa.

Justifica a apresentação do substitutivo com objetivo de ajustar o texto legal, em relação a técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/1998.

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.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, substituindo os textos anteriores, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando ementa, o enunciado do objeto, distribuído em artigos, parágrafos e incisos, dentro do que a norma técnica orienta.

Apenas no art. 4º, § 2º, o texto foi concluído com dois pontos, dando a sensação que o texto seria continuado com a definição dos horários, o que não ocorreu. Avaliamos, desta forma, que o melhor seria corrigir para “ponto final”, para encerrar o texto de forma adequada, o que sugerimos seja corrigido na redação final.

No que se refere a vigência da lei, a mesma entrará em vigor na data de sua publicação, o que é adequada para leis de pequena repercussão.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a concessão de uso de espaço público, para exploração de serviço turístico, 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 concessão 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.



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.

Entretanto, sobre as condições propostas no presente PL, haviam diversas ressalvas manifestadas no primeiro parecer, que foram objeto de questionamentos junto ao Poder Executivo, com as seguintes considerações:

1. A área física que compõe o objeto desta concessão pública é o Parque do Lago Negro e seu entorno. Deverá prestar os serviços de manutenção, limpeza, conservação ambiental (de acordo com licença de operação – LO) e melhorias relativamente ao lago e seu entorno. No outro contrato existente, concedido à empresa Chocolate Lago Negro Eirele – Paradoiro, a empresa tem como responsabilidade a limpeza da área de circulação de pessoas ao redor do prédio, num raio de 100 metros, além da manutenção e o plantio de flores do canteiro existente entre as calçadas de acesso ao Lago, como também a limpeza dos banheiros públicos. Foi anexado à 2ª mensagem retificativa, o mapa do Parque lago Negro, com melhor visualização da área



de responsabilidade do Paradoiro e do restante do Parque, de responsabilidade da concessionária dos barcos tipo pedalinhos;

2. A minuta do termo de Concessão, conforme dispõe o art. 106 da Lei orgânica Municipal, foi informado pelo Executivo Municipal que será elaborada juntamente com edital de licitação, seguindo as diretrizes do Plano de negócio, que acompanha o PL;

3. Em relação ao impacto ambiental que a concessão para exploração econômica do Parque pode gerar, foi enviado o ofício nº 356/2018 da Secretaria Municipal de Meio Ambiente informando que está sendo licitado diagnóstico ambiental da área, e sem este levantamento qualquer informação prévia se torna empírica. Acrescenta, entretanto, que não há graves problemas ambientais na área do Parque, que não possam ser corrigidos no decorrer da análise ou durante o licenciamento de regularização do mesmo, fixando a responsabilidade para essas ações, como também relativas ao esgoto sanitário, à Secretaria Municipal de Turismo.

4. Em relação a possibilidade de ampliação de benfeitorias e serviços pelo concessionário, tal disposição foi ajustada no texto já na primeira mensagem retificativa, onde no art. 2º, inciso IV suprimiu do texto a possibilidade de implantar novos serviços apenas com autorização do município, e deixou de constar no substitutivo;

5. O carrinho elétrico, que atualmente é explorado no Parque, passou a integrar o texto da concessão, atendendo outro ponto de questionamento apresentado pelos vereadores;

6. No art. 8º, § 2º do PL, o dispositivo que possibilitava ao município fixar “Preço Público” a título de remuneração dos serviços de supervisão, fiscalização e controle de execução dos serviços, corrigiu o texto para deixar apenas o valor da outorga mensal. No substitutivo sequer constou tal disposição.

7. No art. 10 define que o município estabelecerá os valores dos ingressos, respeitadas as isenções e meias entradas. Em que pese observarmos que, tanto o valor dos ingressos como o horário de funcionamento do atrativo seria oportuno deixar a cargo do concessionário, considerando que a concessão repassa a exploração



e gestão do Parque ao concessionário, e não vincula a remuneração do município a nenhum resultado financeiro que venha ser aferido pelo concessionário, optou o município em manter o texto, dentro do seu poder discricionário. Mantido o mesmo texto no substitutivo, apenas em relação ao horário entendeu o município em apenas regular a carga horária mínima diária, não mais definindo o horário de funcionamento, como antes constava nas mensagens retificativas.

8. No art. 11 antes definia que o município fixará sanções para casos de descumprimento, que poderiam variar de multa até cassação de Alvará. Com a manifestação do Legislativo de que as condutas punitivas e sanções não podem ser definidas em decreto, e sim devem constar do texto da lei, a mensagem retificativa remeteu as sanções para o que dispõe a Lei federal nº 8666/93. Mantido este texto no substitutivo.

9. Por fim, observamos ainda que é citada a Lei Federal nº 8.987/95, art. 15, para critérios de julgamento da licitação. A mensagem retificativa alterou para Lei nº 8666/93, o que avaliamos como adequado. Mantido a mesma alteração no substitutivo.

Por todo exposto, nas condições apresentadas, o município tentou melhorar os principais questionamentos apresentados pelos vereadores, através das comissões permanentes, informando que as demais condições para a concessão pública serão estabelecidas no edital, que seguirá as diretrizes do plano de negócio, parte integrante do presente PL.

Além das questões elencadas nos itens 01 a 09, acima referidas, observamos que o substitutivo ora apresentado retirou a palavra “mínimo” 40 pedalinhos, constante da 2ª mensagem retificativa, o que evita nova discussão nesta Casa, vez que estabelecer no objeto um quantitativo mínimo poderia abrir possibilidade de exploração de numero bem mais expressivo de barcos, o que demandaria nova análise. Assim, retornando o texto ao numero expresso e inflexível de 40 barcos, mantém a mesma estrutura já existente, dentro do que comporta o Lago Negro numa perspectiva de segurança, visto que é o numero de barcos em atividade atualmente no



Parque do lago Negro.

Também o substitutivo limitou-se a tratar da carga horária mínima para o funcionamento do atrativo no Parque, não mais estabelecendo o horário de início e término de funcionamento, o que ficará a cargo do concessionário, dentro do que havia sido sugerido pelos vereadores, ao Executivo.

Ainda incluiu o “carrinho elétrico” no objeto da concessão, corrigindo uma lacuna antes existente, vez que o brinquedo é atualmente explorado no Parque e não faria sentido sua retirada, tampouco a continuidade de exploração sem a inclusão no normativo, que é o que poderia ocorrer caso não houvesse tal ajuste no texto.

Todavia, algumas questões levantadas ficaram sem regulamentação, as quais espera-se venham a ser tratadas no edital da respectiva concessão, tais como: manutenção da limpeza dos banheiros durante todo horário de funcionamento do Parque; regulamentação dos demais serviços explorados no Parque, tais como tatuador, cantor, caricaturista, fotógrafo; exigência de vistoria dos pedalinhas pelo CREA; melhorias das placas, com informações completas e precisas aos visitantes; iluminação; segurança; seguro/apólice com definição valor mínimo cobertura; uniformes dos prestadores de serviços; regulamentação sobre os guias turísticos; qualificação técnica mínima das empresas interessadas em participar do certame; tratamento do esgoto enviado ao Bairro Jardim, entre outros.

Ainda que o ideal fosse a definição clara e completa das condicionantes, estabelecendo os critérios da concessão, com direitos e obrigações definidos através do termo de minuta da concessão, ficam tais providências na responsabilidade de realização do Executivo Municipal, no edital da licitação.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos



princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 68/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, apenas observando as questões formais de texto citadas no § 2º do art. 4º devem ser corrigidas na redação final.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, desenvolvimento e Bem estar-social, e por fim aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É a orientação que submeto à consideração.

Gramado, 04 de junho de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402