



## PROCURADORIA GERAL

### Orientação Jurídica nº 64/2018-A

**Referência:** Projeto de Lei nº 038/2018 com **mensagem retificativa**

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** O Executivo Municipal fica autorizado a realizar a concessão de uso de bem imóvel, e dá outras providências.

### I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 38/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 17/08/2018, e **mensagem retificativa protocolada em 11/10/2018**, que requer autorização legislativa para o Município realizar concessão onerosa de bem imóvel de sua propriedade.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que o imóvel se compõe de área comercial com 334,70 m<sup>2</sup>, localizado na Av. Borges de Medeiros, nº 2.100, no bairro Centro, tombado sob o nº 3.213 do Registro de Imóveis da comarca de Gramado, sendo a área predial dividida em dois conjuntos de salas, banheiro e boxes, compondo 167,35 m<sup>2</sup> cada, denominadas sala comercial 01 e 02.

Informa, por conseguinte, que o município firmou contratos de concessão em 2005, todavia, sem lei específica para concessão de uso para instalação das salas de comercialização de passagens rodoviárias e exploração do restaurante na Estação Rodoviária, o que motivou instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público, que apura eventual irregularidade nos referidos contratos.



Acrescenta ainda que a presente propositura objetiva regularizar a situação desses espaços, possibilitando ao executivo Municipal realizar o processo licitatório individualmente para cada espaço, referindo que o uso da sala para instalação da Estação Rodoviária deverá observar o disposto no art. 25 da Lei 8666/93, que trata da inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição.

Acompanha o PL, o Anexo I – Contrato de Concessão de Uso e Laudo de Avaliação de Mercado, elaborado pelo Engº Henrique Brighenti, CREA/SC nº 125.779-0, definindo que o valor de mercado para locação de cada uma das salas é de R\$ 6.095,30 (seis mil, noventa e cinco reais e trinta centavos).

**Acompanha a mensagem retificativa, o Anexo II – Contrato de Concessão de Uso para a sala de passagens, definindo valor mensal menor do a avaliação mercadológica apresentada pelo município. Justifica dizendo atender as sugestões apresentadas pelos vereadores, bem como a viabilidade daquela concessão, e incluindo implantação de espaço para divulgação turística impressa ou digital do município, como medida de solução para o ajuste.**

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, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.



Neste quesito, observamos que o PL está disposto em 09(nove) artigos, acrescido de parágrafos e alíneas. Entretanto, o art. 5º se desdobra diretamente em alíneas, quando a norma orienta que “os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens”. Desta forma, sugerimos alterar na redação final as alíneas citadas para incisos.

**Na mensagem retificativa é apenas acrescido o Parágrafo único ao art. 3º, seguindo a técnica adequada.**

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

## 2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a concessão de uso de bem imóvel de propriedade do município.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

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

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

*II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;*

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

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

*“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

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



(...)

*XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

*“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 Executivo Municipal normatização sobre concessão de uso de bens públicos, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

Os bens públicos são aqueles que compõe o patrimônio público e que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, ou seja, são todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis.

Na Lei Orgânica Municipal os bens municipais estão definidos no art. 101, *in verbis*:



*“Art. 101. São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao município, além dos bens adquiridos, pertencem ao município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios, ou quaisquer outros logradouros públicos circunscritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particulares.”*

Na mesma lei, 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 vale citar o ensinamento de Marçal Justen Filho acerca do tema, senão vejamos:

*“A manifestação mais simples e superficial de diferenciação entre concessão de serviço público e concessão de uso de bem público refere-se ao objeto sobre o qual versam, traduzido nas próprias denominações. Enquanto uma tem por objeto um serviço público, a outra envolve o uso de bem público. Mas a diferença entre os institutos é muito mais extensa, talvez a ponto de inviabilizar a recondução de ambos a um único gênero. A concessão de serviço público consiste na delegação temporária da prestação de serviço público a um particular, que passa a atuar por conta e risco próprios (na acepção acima indicada). Portanto, a concessão de serviço público conduz a uma alternativa organizacional para a prestação dos serviços públicos fundada na concepção de associação entre interesse público e iniciativa privada para atendimento a necessidades coletivas de grande relevância. **Já a concessão de uso de bem público consiste na atribuição temporária a um particular do direito de uso e fruição exclusivos de***





*certos bens públicos. Essa transferência tanto pode fazer-se para que o particular valha-se do bem para satisfação de seus interesses próprios e egoísticos como também poderá propiciar exploração empresarial, com o desenvolvimento de atividades econômicas lucrativas em face de terceiros. De modo genérico, a concessão de uso de bem público não exige, necessariamente, a instrumentalização do bem objeto da concessão para a realização do interesse público, ainda que tal não possa ser excluído de modo absoluto. Assim, é possível que a concessão de uso recaia sobre bens ociosos para a Administração, os quais não teriam qualquer outra destinação mais apropriada para satisfação de necessidades coletivas. Nesse caso, a Administração poderá obter uma remuneração a ser paga pelo concessionário, o que legitimará a decisão de atribuir o bem à utilização privativa de um certo particular, o qual se valerá do bem para intentos próprios. Mas também não haverá impedimento a que a concessão de uso seja uma via para propiciar a implantação de empreendimentos de interesse social ou coletivo. Assim, pode imaginar-se a concessão de uso de uma área deserta, visando à edificação de prédios e outras acessões, de modo a incentivar a atividade econômica, a criação de empregos e assim por diante. Nesse caso, o bem público será utilizado para fins de desenvolvimento de atividade econômica por um particular, sem que se configure própria e diretamente satisfação de interesses coletivos ou difusos. Mas também se pode utilizar a concessão de uso para esses outros fins. Assim, pode ceder-se o uso privativo de certas áreas no âmbito de prédios públicos para o estabelecimento de restaurantes, por exemplo.”[Teoria Geral das Concessões de Serviço Público, São Paulo, 2003, pág. 105).*

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.

Sobre o encaminhamento de Projeto de Lei para regulamentar a concessão de uso de bem público, no caso das salas comerciais que compõe o prédio que serve à Estação Rodoviária, visto que, conforme informa o proponente, não há lei municipal autorizando as concessões de uso vigentes, é medida que se impõe, com base no art. 106 da Lei Orgânica, acima referido, que define “(...)a concessão administrativa dos bens públicos dependerá de autorização legislativa, e a **concorrência** far-se-á mediante contrato (...)”.

Informa ainda, na justificativa, que o processo licitatório será conduzido, individualmente, para cada espaço público, sendo uma sala explorada pela



empresa concessionária de venda de passagens e a outra, por um bar/cafeateria, sendo que a sala que serve à Estação Rodoviária usada para venda de passagens, deverá observar o disposto no art. 25 da Lei 8666/93. Este artigo regulamenta as contratações do Poder Público por “inexigibilidade”, ou seja, situações onde é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição.

No caso pontual, a sala que serve à Estação Rodoviária detém uma autorização/permissão do Órgão Estadual/DAER para operar a venda de passagens interestaduais no município de Gramado, não sendo possível ao município conceder a terceiros o uso da sala que serve a este fim, visto que somente a empresa que detém tal autorização pode realizar a referida atividade, cabendo ao município verificar qual empresa está habilitada, e locar a referida sala diretamente a ela, nos termos do art. 25, da Lei 8666/93, conforme referido.

**Em relação a sala 01, que é a sala destinada à venda de passagens, a mensagem retificativa protocolada em 11/10/2018, reduz o valor mensal para R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), com base nas dúvidas suscitadas pelos vereadores, que alertavam para eventual inviabilidade da atividade naquele local, em razão do aumento substancial que tal oneração representaria nos custos pela empresa concessionária da atividade. Assim, o ajuste apresentado na mensagem retificativa, que reduz o valor dentro da média locatícia apurada nas avaliações para o local, de R\$ 6.095,30 (seis mil, noventa e cinco reais e trinta centavos) para os R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), é medida discricionária permitida ao Poder Público, visto existir na situação pontual um interesse público maior, que é o de dar condições para que a venda das passagens se mantenha em local central, de fácil acesso aos usuários, sendo mais relevante este resultado do que somente o recurso financeiro, propriamente dito. E ainda o Município traz a possibilidade de implantação de central de informações turísticas no local, que é de grande circulação de pessoas e turistas, que chegam pelo aeroporto com os ônibus de linha. Desta forma, cria-se uma contrapartida positiva ao município, que reduz o valor, porém agrega um serviço relevante para a cidade e para o visitante.**



A outra sala, que é explorada economicamente por atividade de bar/cafeteria, deve ser licitada normalmente, com critérios pré-definidos, em valor de mercado, conforme avaliação prévia, nos termos pretensos pelo Executivo Municipal, o que se apresenta em conformidade com o que pede a norma legal.

Assim, os critérios das concessões estão definidos no texto legal e no Contrato de Concessão de uso, que acompanham o PL, em conformidade com o que define a Lei Orgânica Municipal. Todavia, observamos que os termos deste contrato apresentam de forma expressa o valor do locatício, não sendo a melhor condução, a nosso juízo, vez que o valor da avaliação deve ser o mínimo exigido no certame, e não o máximo, que pode variar na licitação. Desta forma, o melhor formato seria manter o espaço do valor do locatício em branco no contrato, referindo no edital o valor mínimo a ser ofertado na proposta.

Também orientamos às comissões permanentes a avaliarem os esclarecimentos apresentados pelo Executivo Municipal, em razão do ofício enviado pela Comissão de Legislação, que esclarece as razões do inquérito civil proposto pelo Ministério Público sobre a exploração destes bens, como também informações sobre a empresa autorizada para venda de passagens, ainda sobre o valor atual dos locatícios vigentes, a data destes contratos e a programação para substituição dos concessionários, informações que podem ajudar cada vereador a ampliar o conhecimento geral sobre a matéria proposta, para avaliação de mérito. **A mensagem retificativa, protocolada em 11/10/2018, com os ajustes propostos, atende os principais pontos suscitados do ofício.**

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 38/2018 e **mensagem retificativa**, 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 Legislação e Redação Final e para Comissão de Infraestrutura, Turismos, Desenvolvimento e Bem Estar Social para posterior deliberação, com emissão dos pareceres respectivos, e na sequencia, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 15 de outubro de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402