PARECER JURÍDICO Nº PJ-087/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-042/2016 CONFORME PROCESSO-521/2016

Dados do Protocolo

Protocolado em: 26/12/2016 10:07:59

Protocolado por: Débora Geib

Parecer Jurídico Favorável ao Projeto de Lei nº 042/2016, com ressalvas.

Senhor Presidente: Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para realizar concessão de uso de bem imóvel do Município de Gramado. Informam que a concessão tem por objetivo tornar o Parque dos Pinheiros uma atração turística em Gramado, valorizando as belezas naturais e preservando a natureza. O Parque já foi parcialmente implantado pelo Poder Executivo, mas devido aos problemas de licenciamento na FEPAM, precisa de reformas e implementação de outros atrativos para tornar-se um atrativo aos gramadenses e turistas. Assim, para que seja possível transformar o parque num grande atrativo turístico, faz-se necessário repassar este investimento a iniciativa privada, através da realização de processo licitatório.

Informa-se que no dia 14/12/2016 projeto idêntico já havia sido protocolado e recebeu parecer de inviabilidade desta Procuradora que acompanhou o posicionamento do IGAM, no entanto face as explicações decorrentes da justificativa, bem como pesquisa de jurisprudência e nova consulta por telefone ao IGAM, face o pouco tempo facultado para melhor análise da proposição, passo a tecer as considerações:

1-) Sabe-se da competência do Município para a regulamentação do uso de seus bens segundo a norma contida no art. 13, IV, a Constituição do Estado.

Os institutos de direito administrativo à disposição da Administração, para o uso de forma privativa dos bens públicos por particulares são a concessão, a permissão e a autorização administrativa de uso.

- 2-) A matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios pela Constituição Federal. Da mesma forma, estabelece a Lei Orgânica Municipal:
 - " 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 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; Considerando que ao Prefeito Municipal compete

a administração dos bens públicos, a iniciativa e a espécie legislativa estão adequadas."

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

[...]

- IV dispor sobre a autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais."
- 3-) Quanto a matéria vale dizer que a cessão consiste em um contrato pelo qual a Administração transfe re o uso remunerado ou gratuito de um terreno público a um particular para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Os bens públicos, tem como finalidade precípua o atendimento das necessidades públicas e devem estar à disposição dos órgãos e entidades vinculadas à Administração Pública. Assevera-se que este negócio jurídico possui natureza contratual, sendo dotada de estabilidade inerente a espécie, inclusive por decorrência da fixação de um prazo determinado.

A Lei Orgânica do Município, quanto ao uso dos bens, se limita a preconizar de forma sucinta:

- "Art. 101 São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao Município."
- 4-) Assevera-se a necessidade da divulgação da natureza do bem público, se dominical, de uso comum do povo ou de uso especial, considerando que a própria legislação municipal, em consonância com o disposto ao art. 99, do Código Civil, vincula a disponibilidade, observados tais critérios fixados à Lei Orgânica:

"Art. 99. São bens públicos:

- I os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

"Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar."

"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. "

Alerta-se, ainda segundo a LOM, que estando o bem afetado pelo uso, a cessão prescinde de lei autorizativa de desafetação:

"Art. 108 A "Afetação e a Desafetação" de bens municipais dependerá de lei. A apreciação do conteúdo depende da análise minuciosa da finalidade do uso do bem, para a verificação do efetivo atendimento do interesse público local. '

Em relação este item cita-se a primeira ressalva que do meu ponto de vista mereceria a previsão de um dispositivo desafetando a área do Parque por ser este um bem público de uso comum do povo, logo, para perder este estatus e ser explorado pelo particular, modificando a natureza do bem faz-se necessária a desafetação.

5-) Uma das peculiaridades da concessão de uso é que o imóvel será revertido à Administração se o concessionário não lhe der o uso prometido, ou o desviarem da finalidade acordada, bem como, em se tratando da utilização com finalidade de exploração econômica de área ambientalmente protegida, deverão estar expressamente previstas as obrigações do cessionário acerca dos limites da atividade comercial, os quais deverão ser levados à registro imobiliário, nos termos do art. 60, caput, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, a concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legislativa e de concorrência, admitindose a dispensa desta, conforme artigo 17, I, "f", da Lei Federal nº 8.666/93.

Tendo em vista o disposto, não se visualiza óbice a realização do procedimento licitatório para concessão de uso de imóvel público. Contudo, alguns pontos do instrumento merecem atenção.

- 6-) Quanto a questão da legislação eleitoral disposta no parecer anterior, efetuei pesquisa de jurisprudência que indicou a não caracterização da vedação prevista no art,. 73, § 10, haja vista que existe artigo no projeto que dispõe que o processo de concessão se dará através de procedimento licitatório obedecendo as disposições da Lei nº. 8.666/93. Assim, a concessão não se dará direcionada a determinada pessoa que poderia caracterizar favorecimento e sim a escolha deve ter a transparência que a lei de licitação preconiza.
- 7-) Quanto a avaliação do imóvel verifica-se que esta se faz necessária e indispensável durante o procedimento interno da fase de licitação, ou seja, é um requisito da licitação, não se vislumbra requisito para o projeto, mas sim para a licitação.
- 8-) Ainda vale lembrar outras ressalvas que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação deve analisar:
- a) Em decorrência do disposto nos artigos 3 e 6 do Projeto de Lei, sinaliza-se quanto à necessidade de estabelecimento de prestações de contas periódicas, em especial considerando que a arrecadação dos recursos ficará sob responsabilidade da cessionária:
- Art. 109. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos pelos quais o Município responde, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.
- c) Apresentação de Minuta de Termo de Cessão, já que o artigo 106 da Lei Orgânica dispõe que a concessão depende de autorização legislativa ora pretendida e far-se-á mediante contrato. Desta forma, entendo que a Minuta seria necessária para que os Vereadores possam ter ciência quais serão os termos da concessão que estão autorizando. Vale lembrar que a minuta do projeto básico não elucida todos os pontos essenciais, tais como: hipóteses de cancelamento da cessão de uso pela cessionária, retomando a posse do bem e os direitos de fruição ao Município, as condições para uso do bem, e obrigações das partes, principalmente acerca do licenciamento ambiental pendente e prestação de contas.

Todavia se os Vereadores entenderem que a Minuta do projeto básico contempla todas as informações necessárias tal ressalva deve deixar de ser observada.

d) Por último, destaco a ausência de Ata do COMDEMA principalmente quanto a pretensão do executivo municipal de exploração de um parque com área ecológica. Também não existe posicionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Em assim sendo, modifico meu posicionamento para favorável com ressalva, pois as questões aqui levantadas são passíveis de ser sanadas pelo executivo municipal e também porque dependem da Comissão de Constituição, Justiça e Redação entender no mesmo sentido ora proposto. Em suma as principais ressalvas do meu ponto de vista são: questão da desafetação da área, adequação de dois artigos com relação a prestação de contas, apresentação de Minuta de Contrato se assim entenderem necessário e ata do COMDEMA.

Repasso então a Comissão Permanente e aos demais vereadores para a análise desta orientação e do mérito propriamente dito.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel

Procuradora Geral