

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-082/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-039/2016  
CONFORME PROCESSO-504/2016**

<b>Dados do Protocolo</b> <b>Protocolado em:</b> 23/12/2016 08:04:45 <b>Protocolado por:</b> Débora Geib
--

**Parecer Jurídico de Inviabilidade do  
projeto de lei nº. 039/2016.**

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.

Solicitei posicionamento ao IGAM, a partir desta passo a discorrer as principais observações:

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 transfere 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 dispendo 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. ‘

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, admitindo-se 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-) Não se pode olvidar que a legislação eleitoral veda a distribuição gratuita de bens ao longo de exercício, assim dispendo a Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos

de calamidade pública, de estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”

Dessa forma, quando o benefício não integrar programa social contemplado em lei de caráter geral e já implementado no exercício anterior, encontra óbice na Lei n. 9.504, de 1997 a sua efetivação.

**Portanto, se o programa no qual a ação está inserida, estava em execução (e não somente a previsão orçamentária), no exercício anterior, não há enquadramento da conduta vedada.**

Neste sentido já se manifestou o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, quando da Consulta 4/2008 acerca da interpretação e aplicação do § 10, do art. 73 da Lei nº 9.504/97: Resposta:

“Estas questões somente podem ser respondidas em termos genéricos, sem o detalhamento formulado na consulta. A resposta é no sentido de que os programas de desenvolvimento econômico não se ajustam à vedação prevista no artigo 73, § 10, da Lei 9.504/97.”

A ação normal da Administração não está impedida de se desenvolver em ano eleitoral e programas de desenvolvimento econômico, com concessão de benefícios às empresas não constitui distribuição promocional de bens e serviço com fins eleitorais. Não obstante poderá haver a incidência da vedação, se a ação servir de pretexto para a promoção de candidato, partido ou coligação.

Ainda que se evidencie a exceção jurisprudencial, demanda especial atenção que a concessão não caracterize, quando efetivada, em promoção de candidato, agremiação política ou coligação.

**Por fim, vale ressaltar além da questão eleitoral outras ressalvas que merecem melhor análise por parte dos vereadores, sendo assim:**

**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.**

b) A finalidade da cessão de uso, conforme consta na justificativa do Projeto de Lei, é fomentar o turismo na área denominada Parque dos Pinheiros, valorizando as belezas naturais e preservando a natureza. No mesmo texto justificativo consta que houveram problemas de licenciamento ambiental do Parque junto a FEPAM, sendo necessário identificar de quem será a responsabilidade por promover esta regularização.

c) Ressalta-se que quando da confecção do Termo deverá constar quais as hipóteses de cancelamento da cessão de uso pela cessionária, retomando a posse do bem e os direitos de fruição ao Município.

Diante de todas as assertivas acima arroladas, concluo pela inviabilidade do Projeto de Lei nas condições em que se encontra redigido, considerando que ausentes: a) o Termo de Cessão de Uso do Bem descrevendo detalhadamente o imóvel, as condições para uso do bem, e obrigações das partes, principalmente acerca do licenciamento ambiental pendente e prestação de contas; b) avaliação do imóvel que determine a mensuração do valor da remuneração pelo uso; c) bem como seja esclarecida a questão quanto a vedação em período eleitoral.

De igual forma acompanho as ponderações do IGAM, órgão que nos faculto assessoria e repasso aos nobres Vereadores, inclusive da Comissão de Constituição, Justiça e Redação para a análise e posterior encaminhamento a Plenário ou não.

Atenciosamente,

---

Paula Schaumlöffel  
**Procuradora Geral**