MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE Fls 15

PARECER Nº 095/2021

Projeto de Lei Complementar nº 021-E-2021

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei Complementar ***Autoriza o Poder Executivo conceder uso dos espaços públicos no Terminal Rodoviário de Conselheiro Lafaiete mediante cobrança por preço público em licitação na modalidade concorrência pública e dá outras providências.***

A proposta de lei complementar se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 03, e está acompanhada de documentos de fls. 04 a 14.

É o relatório.

PARECER

1

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 13, VI, "a"), e quanto à iniciativa, que é privativa (art. 60, IV), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

Em relação à iniciativa, a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em face de a ele ser atribuída a administração dos bens municipais (art. 18 da Lei Orgânica Municipal), posto tratar da autorização legislativa para concessão de direito real de uso de áreas de sua propriedade no Distrito Industrial II mediante concorrência pública.

O Município, no regular desempenho de sua autonomia constitucionalmente assegurada, com vistas ao atendimento do interesse público

local, nos moldes do art. 30, inciso I, da Constituição da República, pode adquirir, receber e administrar bens, móveis ou imóveis, obedecidos os parâmetros existentes na legislação de regência (Princípio da Legalidade Administrativa).

A administração dos bens públicos é feita consoante as normas de Direito Público e as leis locais que o Município editar, aplicando-se supletivamente os preceitos de Direito Privado.

Os bens públicos pertencem à coletividade e seu uso deve atender ao interesse desta. Por isso esses bens são submetidos a um regime jurídico próprio, em que preponderam as regras de direito público, destinadas a proteger e garantir o bom uso do patrimônio público.

É de competência municipal a gestão dos bens que lhe pertençam, incumbindo-lhe inclusive, a competência constitucional e a autonomia para legislar sobre os assuntos caracterizados pelo interesse local, conforme consta do inciso I do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Entenda-se como administração dos bens municipais o poder de utilização e o dever de conservação segundo as regras de direito público e as normas administrativas que editar no exercício de sua competência constitucional, com a aplicação supletiva e residual das normas de direito privado quando for o caso, e o sempre primordial atendimento do interesse coletivo em sua destinação.

Adilson Abreu Dallari[1] discorre sobre o tema, a saber:

> *"Dono do bem público municipal é a pessoa jurídica do Município, cuja vontade se expressa pela lei municipal, que, por sua vez, enfeixa a soma das vontades do Executivo e do Legislativo. Razões de ordem lógica exigem que o ato de alienação seja necessariamente precedido de uma autorização legislativa."*

[1] DALLARI, Adilson Abreu. *Alienação de Bens Públicos.* Boletim de Direito Municipal. Janeiro, 1989, p. 14/15.

Várias são as formas administrativas por meio das quais pode o Poder Público instituir o uso especial de seus bens por particulares. As mais simples e precárias são a autorização e permissão de uso de bem público por particular. A doutrina assinala a diferença entre as duas, sendo que a primeira é mais precária (precaríssima, segundo Hely Lopes Meirelles) e deve ser concedida quando se verifica o interesse predominante do próprio particular e não o interesse público. Nesse sentido, novamente Hely Lopes Meirelles[2]:

> *"Qualquer bem municipal admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também do interesse da coletividade que irá fruir de certas vantagens desse uso, que se assemelha a serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais em praça, vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado em caráter precaríssimo".*

Já a concessão de uso de bem público é contrato administrativo com prazo determinado que outorga o uso do bem a particular, nas palavras de Hely Lopes Meirelles,

> *"É o contrato administrativo pelo qual o Poder Público outorga a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo a sua específica destinação. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos institutos assemelhados (autorização e permissão de uso) é o trespasse contratual e estável da utilização do bem público, para que o particular concessionário explore-o consoante a sua destinação*

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 236

Fls. 12

legal e nas condições convencionadas com a Administração concedente. Tal ocorre com a concessão das áreas (boxes) de mercado, ou de um hotel, ou de um logradouro turístico pertencente ao Município, mas confiado contratualmente à exploração de um particular".

Nesse caso concreto, projeto de lei autoriza o poder executivo a promover concessão de uso de bem público. Ocorre que os atos de administração e gestão dos bens e serviços públicos cabem ao Prefeito, privativamente, sendo desnecessária a autorização legislativa para a permissão de uso de bem público.

Como ato de administração dos bens, com efeito, pode o Executivo permitir o uso de áreas públicas sem a oitiva ou autorização do Poder Legislativo, não cabendo à Câmara, de toda forma, determinar ao Prefeito que o faça.

Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF[3]:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais".

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre

[3] STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. Celso de Mello

Fls 9

organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. (...). Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembleia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta".[4]

"Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário".[5]

5

A concessão de uso de bem público consiste em um contrato administrativo utilizado pela Administração Pública, que atribui a utilização privativa de um bem público a um particular para que este o explore por sua conta e risco de acordo com sua destinação específica. A concessão de uso distingue-se, por exemplo, da autorização e permissão de uso em razão de ser estabelecida por meio de contrato, e não de ato unilateral da Administração, advindo daí uma maior estabilidade em favor do particular na exploração do bem, sempre nos termos estabelecidos no instrumento contratual.

A concessão de uso, portanto, confere ao titular direito pessoal de uso especial do bem público, privativo e intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois realizado *intuitu personae*, e deve ser concedida por prazo certo e determinado.

---

[4] STF,ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão,Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011

[5] ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006. No mesmo sentido: RE508.827-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-9-2012, Segunda Turma, DJE de 19-10-2012

Fls 28

No que tange à autorização legislativa, cumpre apontar a sua prescindibilidade, sendo necessária a observância do Princípio da Isonomia entre todos os potenciais interessados, mediante procedimento licitatório.

Nesta mesma linha, já entendeu o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais[6]:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ARTIGO 84, INCISO XXV, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - REJEIÇÃO - CONCESSÃO DE USO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS - AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES - PERIGO DA DEMORA - LIMINAR - REQUISITOS - MEDIDA CAUTELAR - CONCESSÃO. 1. O ato normativo impugnado que se refere a todas as concessões de bem imóvel público outorgadas pelo Município de Belo Horizonte trata-se de norma dotada de efeito abstrato, apta, portanto, de ser apreciada em sede controle concentrado de constitucionalidade. 2. Afigura-se, a princípio, incompatível com a ordem constitucional o dispositivo da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte que exige prévia autorização legislativa para a concessão de bens imóveis públicos. 3. Para o deferimento da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial (fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada consistente na insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado, sendo que, constatada a presença de ambos os requisitos o pedido de suspensão deve ser deferido".*

6

Outrossim, é preciso destacar que o Código Tributário Municipal, Lei nº 2.239/80, já contempla a previsão da cobrança pela exploração de bens

[6] TJMG - Ação Direta Inconst: 10000190106625000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 08/05/2019, Data de Publicação:13/05/2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE
Fls 26

públicos, sendo necessária apenas a realização do devido processo licitatório para a celebração do contrato administrativo com os vencedores do certame.

Dessa forma, seja para permissão seja para concessão de uso do bem, é desnecessária autorização legislativa. O Projeto de Lei Complementar em análise, portanto, não apenas é dispensável como configura indevida intervenção do Legislativo em competência típica do Poder Executivo, violando, desse modo, o Princípio da Separação e Harmonia Entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição de 1988. Por esse motivo, o Projeto de Lei Complementar ora analisado não deve prosperar.

CONCLUSÃO

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Legislação e Justiça, por se tratar de vício exclusivo de juridicidade e ilegalidade.

QUORUM

Maioria absoluta dos Vereadores (art. 139, inciso I, alínea "e", do Regimento Interno).

7

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 1º DE SETEMBRO DE 2021.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
- Procuradora do Legislativo -
- OAB/MG 81.681 -

/GCT/

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

EXPEDIENTE

02 SET. 2021

Comunicado nº 135/2021

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores Pedro Américo de Almeida, Damires Rinarlly Oliveira Pinto e Washington Fernando Bandeira, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 20 (vinte) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c arts. 217 e 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
Projeto de Lei Complementar 017-E-2021	Autoriza o Município a conceder direito real de uso de áreas de sua propriedade no Distrito Industrial II mediante concorrência pública e dá outras providências.	Executivo
Projeto de Lei Complementar 021-E-2021	Autoriza o Poder Executivo conceder uso dos espaços públicos no Terminal Rodoviário de Conselheiro Lafaiete mediante cobrança por preço público em licitação na modalidade concorrência pública e dá outras providências.	Executivo

Gilcinéa da Consolação Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681