

I. DO RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico tem como objetivo analisar a legalidade e os aspectos técnicos da concessão de uso de quiosques no Município de Primavera de Rondônia, conforme proposto no **Projeto de Lei Ordinária nº 075/GP/2024**, submetido à apreciação da Câmara Municipal.

Passa-se à análise jurídica dos elementos formais e legais pertinentes.

II. PRELIMINARMENTE:

Oportuno lembrar que este parecer é opinativo, tratando-se de uma análise que se limita, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de averiguar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, da mesma forma que não compete à assessoria jurídica posicionar-se em relação aos aspectos econômicos do caso.

Frisa-se, portanto, que o presente parecer fará a análise estritamente jurídica do feito, e abrangendo tão somente os aspectos legais e formais para a regular instrução processual.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO:

A presente análise jurídica se pauta, inicialmente, nos princípios e normas que regem a administração pública e a disposição do patrimônio público, conforme estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, pela legislação infraconstitucional pertinente, bem como pela Lei Orgânica do Município de Primavera de Rondônia.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o instituto da concessão de direito real de uso de bens públicos deve respeitar a legislação vigente, além dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), previstos no art. 37 da CRFB/88.

Denota-se que esses parâmetros exigem que a outorga do uso de bens públicos se dê de forma clara, transparente e visando ao interesse público, com observância das normas que assegurem igualdade de oportunidades e vantajosidade à coletividade.

Nesse sentido, a submissão do presente Projeto de Lei nº 075/GP/2024 ao Poder Legislativo justifica-se não apenas pelo aspecto formal, mas também pelo resguardo da legalidade e da legitimidade do ato que autoriza a concessão, sem que haja conflito diante da competência propriamente dita da casa legislativa.

Por outro lado, frisa-se que a exigência de processo licitatório para a concessão de uso de bem público decorre dos princípios da isonomia, da competitividade e da supremacia do interesse público, de modo que o caráter oneroso da concessão, por sua vez, objetiva evitar o favorecimento indevido de particulares e garantir a contrapartida em benefício do erário, em consonância com o art. 175 da Constituição Federal, que preconiza a adequada remuneração e regulação das concessões de serviços e uso de bens públicos.

Cabe explicitar que o Código Civil Brasileiro, conceitua que os bens públicos, como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, fazendo ainda, uma divisão nas seguintes espécies:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

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. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

No que se refere a Concessão de Direito real de uso, Hely Lopes Meirelles[8] conceitua este instituto da seguinte maneira:

“Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.”¹

Não pensa diferente Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceitua a concessão de direito real de uso como um:

“contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado.”²

Deste modo, não se constitui propriamente uma alienação, mas sendo transferência da posse direta de um bem público, poder-se-ia pensar na incidência das regras de licitação sobre tais concessões.

Pois bem, observa-se que o projeto de lei, objeto da análise desta assessoria jurídica, encontra-se redigido, em termos claros, incluindo, inclusive, a justificativa e necessidade de aprovação do referido projeto.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. 26ª Ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Ob. Cit., p.768

Noutro norte, analisando a disposição, sugere-se, entretanto, a complementação do Projeto Legislativo nos seguintes pontos, de modo a garantir maior segurança jurídica, transparência e efetividade na exploração dos quiosques e demais bens públicos para fins comerciais.

No Art. 1º, §1º, recomenda-se esclarecer a possibilidade de operação dos quiosques para a venda de gêneros alimentícios e bebidas lícitas, assegurando-se a plena compreensão sobre a natureza das atividades comerciais autorizadas.

Por conseguinte, propõe-se a inclusão de um novo parágrafo, estabelecendo que: (i) A concessão referida no caput deste artigo será sempre a **título oneroso**, outorgada mediante **prévio processo licitatório, com prazo determinado**. (ii) Em caso de desistência, a qualquer tempo, os bens retornarão automaticamente ao patrimônio do Município, que deverá realizar nova licitação, nas mesmas condições originais, sem que caiba qualquer forma de indenização ao desistente, salvaguardando assim o interesse público.

Em outra senda, recomenda-se a inclusão do parágrafo que a concessão de uso dos quiosques e demais bens para fins comerciais terá caráter bilateral e oneroso, podendo ser revogada se o concessionário interromper as atividades comerciais por período determinado, sem justificativa plausível, ou em razão de violação de cláusulas contratuais, ressalvados casos de força maior ou caso fortuito.

Nesse íterim, faz-se necessário asseverar, cumulativamente que é atribuição exclusiva do concessionário realizar, às suas expensas e sem direito a indenização por parte do Poder Público, quaisquer obras, adaptações ou benfeitorias (necessárias, úteis ou voluptuárias), ficando estas incorporadas ao patrimônio público municipal ao final da concessão.

Além disso, o concessionário assume integral responsabilidade por danos materiais, consumos de água, energia, serviços de comunicação, tributos, taxas, licenças de funcionamento e demais encargos legais, respondendo também por eventuais danos causados a terceiros.

O Município, primando pela supremacia do interesse público, poderá revogar a permissão de cessão a qualquer tempo, desde que tal ato seja devidamente fundamentado, de modo que o interessado não terá direito a qualquer indenização, seja pelas construções, benfeitorias ou gastos efetuados, reforçando a prevalência do bem comum sobre o interesse privado.

Por tais razões, embasados nos dispositivos legais e princípios anteriormente elencados, resta evidenciada a fundamentação jurídica para o parecer, o qual recomenda a aprovação do Projeto de Lei com as complementações sugeridas, assegurando-se o cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública e o resguardo do interesse público no âmbito do Município de Primavera de Rondônia. *Tout court.*

IV. CONCLUSÃO:

Diante das considerações expostas no âmbito das comissões pertinentes, verifica-se que a proposta legislativa se apresenta plenamente adequada do ponto de vista da legalidade e constitucionalidade. Assim, cumpre ressaltar que a decisão acerca de sua aprovação ou não recai sobre o juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pelos nobres parlamentares.

Recomenda-se a manutenção do texto integral do projeto ou, caso entendam necessário, a incorporação das sugestões indicadas. Alternativamente, caso não sejam incluídas no corpo do projeto de lei, tais observações poderão ser previstas no edital ou no contrato a ser formalizado posteriormente.

Nesse sentido, é este o parecer. S.M.J.

Porto Velho/RO, 09 de dezembro de 2024.

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408