

**PROCURADORIA GERAL****Parecer Jurídico 052/2019****Referência:** Projeto de Lei nº 024/2019**Autoria:** Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a conceder o uso de bens públicos para exploração de atividades de ecoturismo e visitação, operação, administração, conservação, manutenção, reforma, ampliação ou melhoramento do Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 024/2019, que requer autorização legislativa para realizar a concessão de uso de bens públicos para exploração de atividades de ecoturismo e visitação, operação, administração, conservação, manutenção, reforma, ampliação ou melhoramento do Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri, mediante remuneração e processo licitatório.

Na Justificativa, aduz o proponente que os serviços públicos de operação, administração, conservação, entre outros, necessitam de investimentos, pessoal e manutenções constantes, para melhor atender as necessidades e expectativas da comunidade. Dessa forma, disse que vem avaliando as melhores práticas para a execução dos serviços municipais e desde 2018, realizando amplo estudo de viabilidade de concessão da área do Parque dos Pinheiros e do Parque da Carrieri.

Refere ainda que, o PL trará novas perspectivas e uma mudança significativa nas relações entre o Poder Público e a população, ampliando a



possibilidade de visitação e utilização de infraestrutura e equipamentos que atendam a comunidade e, principalmente, que garantam o uso e conservação do local, uma vez que o objetivo central da concessão é o fomento ao ecoturismo no Município.

Acompanham o presente Projeto de Lei, estudo de viabilidade técnica, elaborado por empresa contratada, minuta de contrato da futura concessão e edital de concorrência.

Importante destacar que em reunião realizada nesta Casa, com a presença de representantes do Poder Executivo e da empresa que realizou o estudo de viabilidade, **ficou evidenciado que não consta no projeto a última versão da minuta de contrato e do edital elaborado, fato que deve ser corrigido pelo autor do PL, apresentado a versão definitiva de tais documentos para possibilitar uma análise segura pelos edis.**

É o breve relato dos fatos.

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.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei



Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando ementa, o enunciado do objeto, e está distribuída em artigos, parágrafos e incisos, dentro do que a norma técnica orienta. **Todavia, no art. 5º, o nº da lei federal está escrito equivocadamente como nº 9.987/1995, enquanto o correto é nº 8.897/1995, devendo ser corrigido na redação final.**

No que se refere a vigência da lei, a mesma entrará em vigor na data de sua publicação, o que é adequada para leis com tal repercussão, e ainda, considerando que o processo deverá passar pela licitação, através de concorrência pública, vai demandar um tempo razoável até a sua implementação, razão pela qual, na prática, vai demandar maior tempo para sua implementação.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a concessão de uso de espaço público, para exploração de serviço turístico, estabelecendo requisitos, forma e condições para sua viabilidade.

A Lei Orgânica estabelece que cabe ao Município organizar-se administrativamente, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I e III, a saber:

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

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

(...)

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

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

"Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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



“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 Município normatização sobre o uso e disposição dos bens públicos municipais, entre eles a concessão de uso onerosa de bens imóveis próprios, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, art. 30, I, e o próprio art. 6º XXIV da Lei Orgânica, que possuem igual redação, respaldam juridicamente a proposição, a saber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

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

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local”;;



Na lei Orgânica, 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, são de valia as conceituações sugeridas pelo sempre lembrado HELY LOPES MEIRELLES acerca da utilização especial de bem público:

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de concorrência para o contrato. Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos.

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.

Entretanto, sobre as condições propostas no presente PL, após leitura dos documentos anexos ao presente PL, especialmente minuta de contrato e edital de concorrência, existem algumas observações desta Procuradoria, que foram objeto de questionamentos junto ao Poder Executivo e a empresa que realizou o estudo de viabilidade, com as seguintes considerações relevantes, que ora se elenca, para análise das comissões permanentes:

1. Objeto da Concessão: gestão, manutenção, modernização e operação de atividades de ecoturismo e visitação, com encargos de investimentos, nos dois parques: Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri.
2. Prazo da Concessão: 30 anos, podendo ser prorrogado até 50 anos.
3. Outorga: Fixa (mínimo de R\$ 1.000.000,00) – julgamento será pela maior oferta na licitação, definindo o vencedor pelo maior lance, e variável (2% sobre a receita bruta), obrigatório no contrato a qualquer licitante.
4. A vencedora deverá apresentar plano de negócios compatível com a proposta e com as exigências de investimento. Observa-se que o Plano de Negócios objeto do estudo anexado ao PL é apenas referencial, e chega a investimentos na ordem de R\$ 16.513.370,00. Todavia o valor do investimento global estará à critério do licitante, não sendo objeto de julgamento de valor mínimo, limitando-se apenas a apresentação de condições para o seu implemento, dentro do plano apresentado, que reitera-se, fica à critério do licitante;
5. O cálculo apresentado estima ISS na base de 2%, quando a lei municipal atual é de 5% e tramita na Casa uma redução aos Parques, que poderá chegar a 3%;
6. Bens reversíveis: retornarão ao Poder concedente, são os bens que pertencem ao Município e serão cedidos para uso pela concessionária e os bens que serão adquiridos pela concessionária, desde que sejam essências para a prestação dos serviços.



Gramado

7. Obrigações da Concessionária: assumir responsabilidade pelo passivo trabalhista, acidente do trabalho, passivo extrajudicial ou judicial, decorrente de reclamações de usuários; contratar seguros; observar as regras de pagamento da outorga variável; apresentar anualmente, relatório auditado da situação contábil; garantir aos usuários que sejam residentes em Gramado acesso livre e gratuito ao parque.
8. Obrigações do Poder concedente: providenciar previamente ao início da concessão as condições adequadas para a contenção da poluição hídrica do lago artificial que integra o Parque dos Pinheiros.
9. Interferências: o Poder concedente é responsável pela execução e custeio de quaisquer remanejamentos, realocações ou remoções de interferências identificadas para a exploração da concessão.
10. Podem participar da concorrência: Pessoa Jurídica; SPE – Sociedade com Propósito Especial; Consórcios, com capital social mínimo de R\$5.000.000,00, integralizado até o 5º ano da concessão. Ou seja, podem ser constituídas empresas novas somente para este fim (O lado positivo é o controle, que fica individual, sem misturar com outras empresas do grupo. O lado ruim é a segurança, porque empresa nova não tem histórico, sendo necessário verificar a capacidade dos sócios, se for o caso);
11. A concessionária deverá contratar e manter seguro de responsabilidade civil, destinada a reembolsar as indenizações consequentes de danos patrimoniais e/ou extrapatrimoniais, responsabilidade civil.
12. Assunção de controle da concessionária por instituições financeiras: para assegurar a continuidade da concessão, uma instituição financeira que esteja financiando a concessionária poderá assumir o seu controle ou a sua administração, delegando a terceiros a continuidade da concessão.
13. Equilíbrio econômico-financeiro do contrato: qualquer das partes pode solicitar; no caso de reparos ou substituição de bens reversíveis por



Gramado

vícios considerados pré-existentes, além do que exceder o valor coberto pelo seguro; em caso de perecimento, destruição, roubo, furto, vandalismo, tumulto, distúrbio, manifestações sociais, de caso fortuito ou força maior, a despesa será compartilhada entre a concessionária e o Município; sempre que proceder a substituição por bens de qualidade superior; se passar de 240 dias o prazo para obtenção de licenças municipais, estaduais ou federais; se houver valores pagos pela concessionária em desapropriação de imóvel lindeiro; indenização a usuários ou terceiros de fatos relacionados a segurança pública ou poder de polícia. (o Município pode ser chamado a reequilibrar o contrato em qualquer uma dessas hipóteses);

14. Riscos do Poder concedente: demais riscos da concessão não indicados na subcláusula 31.1 serão considerados riscos do Poder concedente, podendo ensejar reequilíbrio contratual (conceito amplo, aberto).
15. Garantia da Execução contratual: valor inicial de R\$ 1.000.000,00.
16. Intervenção do Poder concedente: para assegurar a adequação na execução das obras e na prestação dos serviços, bem como fiel cumprimento das normas contratuais.
17. Arbitragem: controvérsias ou disputas decorrente do contrato ou com este relacionadas, que não puderem ser resolvidas amigavelmente entre as partes e cuja apreciação não seja da competência exclusiva do Poder Judiciário, serão definitivamente dirimidas pela arbitragem.
18. Formas de extinção do contrato: advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação, ocorrência de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovada.

Observamos, de forma geral, que o modelo de negócios para concessão casada do Parque dos Pinheiros e Parque da Carrieri está assim apresentado:





PARQUE DOS PINHEIROS	PARQUE CARRIERI
<ul style="list-style-type: none">- TARIFAÇÃO ESTACIONAMENTO- LOCAÇÃO DE ESPAÇOS- BILHETAGEM ATRATIVOS- COMERCIALIZAÇÃO ESPAÇOS PUBLICITÁRIOS- LIBERDADE HORÁRIO FUNCIONAMENTO- ESTIMATIVA 345 MIL VISITANTES, 100% TARIFA ADULTO E 50% CRIANÇAS- GRAMADENSE NÃO PAGA INGRESSOS- PREVISÃO 52 FUNCIONÁRIOS- INVESTIMENTOS: 1º ANO 3,2 MILHÕES; 2º ANO 6,3 MILHÕES = 9,6 MILHOES	<ul style="list-style-type: none">- LOCAÇÃO DE ESPAÇOS – MÓDULOS COMERCIAIS PARA COMÉRCIO PEQUENO- PREVISÃO INICIAL RECEITA DE R\$ 64,8 MIL E 3º ANO EM DIANTE R\$ 108 MIL- CUSTOS: 1º ANO \$ 486 MIL; 2º ANO \$ 639 E 3º ANO \$ 636- PREVISÃO 8 FUNCIONÁRIOS- INVESTIMENTOS TOTAIS: 3,4 MILHOES (INCLUI ÁREA COBERTA, MÓDULOS COMERCIAIS, ÁREA EXTERNA, ÁREA VERDE E PLAYGROUND E MOBILIÁRIO)

Em relação a legislação referida no art. 5º do PL, em análise, manifestou-se a Consultoria Jurídica IGAM com a seguinte orientação:

“Relativamente ao primeiro questionamento, insta esclarecer que pela documentação acostada à consulta o Poder Executivo de Gramado pretende celebrar contrato de concessão de uso de bens públicos, apresentando como fundamento as Leis Federais nº 8.897, de 13 de fevereiro de 1995, Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei Federal n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei Municipal n. 3.669, de 17 de setembro de 2018, e da Lei Orgânica do Município. Segundo a proposta apresentada o objeto do projeto de lei é a obtenção de autorização para o Município “realizar concessão de uso das áreas conhecidas como Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri para exploração de atividades de ecoturismo e visitação, assumindo a administração, operação, conservação, modernização, reforma, manutenção, vigilância, gestão e demais encargos para o pleno desenvolvimento turístico, por conta e risco do Concessionário”. E, no estudo de viabilidade, no contrato e no edital verifica-se que há menção da utilização do instituto da concessão de serviço público, sendo que o concessionário ficará responsável pela realização de obras no mencionado parque para sua posterior exploração. Analisando a legislação mencionada no projeto de lei em confronto com o objeto pretendido pelo Município, verifica-se que este se afeiçoa ao conceito de concessão estabelecido pela Lei nº 8.987/1995, no art. 2º, inciso III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública -, em que o Município concede o uso dos parques para que o particular nele execute obras e seja ressarcido do investimento decorrente das obras que nele realizar pela exploração dos parques mediante remuneração por preço público (ingresso) pago pelos usuários:



Art. 2º. [...] III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; Deste modo, entende-se que o objeto pretendido pelo Município está adequado à legislação (Lei Federal nº 8.987/1195).

As demais condicionantes, pela análise jurídica, seguem o rito legal, dentro de padrões das concessões públicas realizadas no país.

Por todo exposto, no que respeita aos aspectos jurídicos, não se vislumbrou nenhuma inadequação na documentação referente à licitação/concorrência. Também, no que tange à proposição legislativa que visa a autorização para a concessão de uso de bem público, verifica-se que a mesma se encontra adequada, em face das exigências contidas na Lei Orgânica, art. 35, inciso II.

Assim, tecnicamente atende os requisitos de legalidade, sendo necessária a análise de mérito, cabível as comissões permanentes e aos nobres edis, em Plenário.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 24/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação, apenas observando a necessidade de **realização de audiência pública**, nos termos do art. 60, §8º, III do Regimento Interno desta Casa.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, e na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem



estar social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 10 de julho de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402