# PROCURADORIA GERAL

**Orientação Jurídica n.º 008/2022**

**Referência: Projeto de Lei Ordinária n.º 006/2022**

**Autoria: Executivo Municipal**

Ementa: Autoriza a concessão de uso parcial de imóvel público – Museu Major Nicoletti Filho.

# I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei n.º 022/2021, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 10/01/2022, com leitura na sessão exatraordinária de 14/01/2022, o qual solicita autorização desta Casa para proceder à concessão de uso parcial de imóvel público – Museu Major Nicoletti Filho, mediante processo licitatório.

Na justificativa apresentada o Executivo Municipal, propõe “a concessão de uma parte da área para instalação de uma cafeteria, otimizando o espaço. A concessão prevê o comprometimento da empresa concessionária, que, além de instalar, manter e administrar uma cafeteria no local, deverá proceder, da mesma forma, na preservação e conservação do mesmo.”

Ainda, acrescenta que a concessão busca:

*(…)*

*Ademais, na possibilidade de concessão, encontra-se potencial captação de recursos direcionados a manutenção do Museu Major Nicoletti Filho, a conservação do patrimônio histórico e artístico de Gramado, a realização de projetos relacionas à educação preservação patrimonial. bem como para efetuar estudos e pesquisas relacionados ao patrimônio histórico e cultural.*

*Além disso, agrega-se o fato de que um café no Museu Major Nicoletti cria um atrativo para que os visitantes de Gramado conheçam um pouco mais da cultura produzida, como ocorre em outros espaços culturais em todo o território nacional, que valem-se de um agradável ambiente gastronômico para atrair a ampliar a permanência do visitante no espaço cultural.*

O PL está acompanhado de Projeto Básico – Café do Museu Major Nicoletti Filho, matrícula do imóvel e planta de localização do espaço a ser concedido. Contudo, a **proposição não contempla a minuta do contrato de concessão de uso parcial e nem da minuta de edital correspondente, bem como não há juntada de material descrevendo valores a serem auferidos ou mesmo a concepção das interfaces** ou segmentos descritos no corpo da presente justificativa, o que poderá possibilitar uma análise segura, desta Casa Legislativa.

É o breve relato dos fatos.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

**II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

**2.1 Da Competência e Iniciativa**

O projeto versa sobre a concessão onerosa de uso da marca Griffe Gramado, **pelo prazo de 05 anos e com objetivo de promover e divulgar o Município, com a consequente captação de recursos financeiros para fomento e desenvolvimento do turismo local e a inclusão social de mulheres em vulnerabilidade**, mediante parceria com a Secretaria de Cidadania e Assistência Social, bem como descreve que as demais condições para sua viabilidade serão elencadas no projeto básico, parte integrante do futuro processo licitatório.

Nessa linha temos que a Lei Orgânica estabelece que cabe ao Município organizar-se administrativamente, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I e III, art. 6.º a saber:

*"Art. 6.º 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****”;* (grifei)

Ainda, temos que compete a Câmara Municipal:

*Art. 35 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:  
 (...)*

*VII - legislar sobre a concessão e permissão de uso de próprios municipais;*

Quanto à competência, a Lei orgânica assim estabelece:

*“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*XXII - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

*(...)*

*XXVIII – permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros, na forma da lei;*

Ainda, sobre a regulamentação da matéria de fundo desta proposição, qual seja: administração de bens públicos, o art. 102 da LOM estabelece que *“a administração de bens municipais é de competência do Executivo Municipal, exceto os que são utilizados nos serviços da Câmara Municipal de Vereadores.”*

Resgistra-se que sobre a concessão de uso de bem público municipal, dispõe o art. 106, I, da Lei Orgânica Local:

*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;*

Ainda, nessa seara de regulamentação do tema quanto à concessão de bens municipais, deve-se obervar os conceitos e demais procedimentos descritos no art. 101 e 109 da LOM. Vejamos:

*“Art. 101 São bens municipais todos os objetos móveis e imóveis, direitos e ações que a qualquer título pertençam ao Município, além dos bens adquiridos, pertencem ao Município as vias, praças, jardins, passeios, cemitérios ou quaisquer outros logradouros públicos circusncritos ao seu território, salvo aqueles de domínio da União, do Estado ou de particular.”*

*“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 responda, ou que, em nome deste assuma obrigações de natureza pecuniária.”*

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, incluindo a concessão onerosa pretendida, mediante processo licitatório que será o instrumento para imposição das condições contratuais e do valor de outorgas ao Município, que tem como objeto à concessão de uso do espaço da Casa do Colono, **NÃO se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura.**

**2.2 Da constitucionalidade e legalidade**

Inicialmente é importante destacar que o exame desta Procuradoria limita-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se enfrenta mérito das discussões de ordem técnica, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.

No que concerne ao uso dos bens públicos, a doutrina classifica como bens de uso comum do povo aqueles que podem ser usufruídos pela coletividade em geral, sem qualquer limitação ou exigência de qualificação ou consentimento. Já os bens de uso especial são aqueles atribuídos pela Administração, com exclusividade, a determinado indivíduo, de acordo com as cláusulas convencionadas. Ademais, nas lições de Hely Lopes (Manual Direito Administrativo, p. 316):

*É também uso especial aquele que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos, como é o caso dos edifícios, veículos e equipamentos utilizados por suas repartições; mas aqui só nos interessa a utilização do domínio público por particulares, com privatividade.*

O uso especial de bens públicos por particulares pode ocorrer de diversas formas, como a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso etc..., uma vez que a concessão de uso trata-se, em verdade, de Contrato Administrativo que atribui a utilização de um bem público a um administrado para que este o explore por sua conta e risco de acordo com sua destinação específica, sendo **competência do Município, a regulamentação do uso de seus bens, segundo a norma contida no art. 13, IV, a Constituição do Estado.**

A concessão de uso se diferencia das demais modalidades, quais sejam, autorização e permissão de uso, tendo em vista tratar-se de contrato, e não de ato unilateral e precário, sendo, portanto, mais estável. A escolha do instituto adequado incumbe à Administração Pública, **visando atender o melhor interesse público**, tratando-se de ato de gestão administrativa.

Elucidando acerca do instituto, o jurista Marçal Justen Filho aponta a necessidade de licitação:

*(...) a obrigatoriedade de licitação deriva da necessidade de tratamento não discriminatório. (...). Quanto à exigência de licitação, deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na realização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas. Em alguns casos especiais, porém, a licitação será inexigível, como, por exemplo, a permissão de uso de calçada em frente a um bar, restaurante ou sorveteria".* (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 902)

No mesmo sentido já decidiu o STF:

*(...) 4. In casu, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir. 5. A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição)*. (REsp 904.676/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 15/12/2008).

Portanto, a concessão de uso de bem público submete-se ao Princípio do dever geral de licitar (artigo 37, XXI da CRFB/88), entendendo-se a informada necessidade sempre que houver possíveis interessados na utilização do bem, entendendo tratar-se de atendimento ao princípio constitucional de **Reserva da Administração.**

Nesta seara, esclarece-se que a concessão de uso consiste em contrato administrativo pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça conforme a sua destinação. Assim, a concessão de uso exige licitação, nos termos do art. 2.º da Lei nº 8.666/932:

*Art. 2 As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, sejam qual for a denominação utilizada.*

Salienta-se que a competência legislativa para esta matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 60, inc. III concomitante com o inc. XXVIII e o art. 106, inc. I da Lei Orgânica do Município**.** 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.

**No que tange à concessão pretendida, de imóvel público de relevante valor histórico e cultura, para comunidade local, importante transcrever trecho da INFORMAÇÃO 90/2022 – DPM:**

*No caso, impõe-se ainda destacar que a Lei Municipal nº 3.211/2013, que institui o Conselho Municipal de Política Cultural, define este como sendo órgão de cooperação governamental que, vinculado à Secretaria Municipal de Cultura, institucionaliza a relação entre a Administração Pública Municipal e os setores da sociedade civil ligados à cultura (art. 2º), sendo instância permanente, de caráter deliberativo e fiscalizador (art. 2º, § 1º). Incumbe-lhe, dentre outras atribuições, cooperar na defesa e conservação do patrimônio histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, natural e imaterial do município (art. 4º, Inciso XXXIII).*

*Em vista disto, ainda que não haja obrigação legal, em face da natureza colaborativa do referido* ***Conselho, é possível que lhe seja oportunizada a manifestação acerca do projeto de lei sob exame, por se tratar da concessão de bem imóvel considerado patrimônio histórico e cultural do município, ainda que não possua caráter vinculante.*** (grifei)

Ademais, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente justificado e adequadamente instruído, com a finalidade de conferir maior segurança quanto à análise legislativa, tomada de decisão dos nobres vereadores desta Casa e posterior execução pelo Poder Legislativo da pretensão ora discutida.

Assim, após leitura dos documentos anexos ao presente PL, bem como análise quanto aos posicionamentos jurídicos anteriormente adotados, em casos similares, por esta Procuradoria Jurídica, especialmente quanto à necessidade de **apresentação das minutas do contrato de concessão e edital de licitação elaborados**, correspondentes ao modelo de concessão de uso, proporcionando análise segura pelos edis em relação às obrigações e responsabilidades da concessionária, conservação e manutenção dos bens, valores estimados para outorga e investimentos, obrigações do poder concedente, indicadores de quem poderá participar da concorrência, garantias da execução contratual, riscos da concessão, dentre outros itens relevantes ao êxito da concessão.

Frise-se que **caberá ao Legislativo, em análise de mérito**, verificar a existência das razões de interesse público que justifiquem a licitação e ponderar, se o uso da marca pelo próprio Município não pode gerar mais receitas do que a sua concessão e, também, se as vinculações sugeridas são adequadas.

Assim, sugerimos requerer esclarecimentos sobre estas questões, a fim de verificar se os termos do contrato e edital elaborados pelo Poder Executivo, o que seria oportuno ao proponente realizar antes da aprovação da lei, se for o caso.

Por todo exposto, no que respeita aos aspectos jurídicos, a proposição não encontra obstáculo de ordem legal a sua tramitação, vez que o município pode dispor de seus bens e dar a destinação que avaliar adequada, através da desafetação autorizada por lei e da concessão de uso, conforme se propõe através deste PL, sendo tal iniciativa decorrente do Poder discricionário delegado ao gestor público afeto a administração dos bens imóveis do município, como bem definido no art. 102 da Lei Orgânica municipal.

# III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 006/2022 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e a constitucionalidade. Desta forma, esta Procuradoria exara **Orientação jurídica favorável à sua tramitação,** mediante o recebimento dos documentos e demais ajustes quanto à descrição dos itens que justificam o interesse público na concessão pretendida, sugeridos nesta Orientação.

Por fim, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e para Comissão de Infraestrutura, Turismos, Desenvolvimento e Bem Estar Social para posterior deliberação, com emissão dos pareceres respectivos, e na sequencia, e aos nobres *edis* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 13 de janeiro de 2022.

**Cristiane Bandeira da Silva**

**Procuradora Geral**

**OAB/RS 66.928**