

14  
2021

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

**Parecer n.º 43/2020-PG**

**Processo:** PL 26/2020.

**Interessado(s):** Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

**Assunto:** Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 26/2020.

**Autor:** Chefe do Poder Executivo.

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI QUE DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE PASSARELA AÉREA OU PASSAGEM SUSPENSA, ENTRE IMÓVEIS DE UM MESMO OU DIFERENTES PROPRIETÁRIOS E A RESPECTIVA COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE ESPAÇO DE PROPRIEDADE PÚBLICA MUNICIPAL. PARCIAL JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. CONSTITUCIONALIDADE PROPRIAMENTE DITA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR A MELHOR TÉCNICA LEGISLATIVA PREVISTA NA COMPLEMENTAR Nº. 95/1998.

## I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do projeto de lei n.º 26/2020, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo conteúdo dispõe sobre a aprovação de instalação de passarela aérea ou passagem suspensa, entre imóveis de um mesmo ou diferentes proprietários e a respectiva cobrança pela utilização de espaço de propriedade pública municipal.

14v  
JAH

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 15 de junho de 2020 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

## II. Da Fundamentação

Inicialmente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, “*Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*”<sup>1</sup>

Adiante, cumpre tecer sintética exposição acerca do tema vergastado no presente projeto de lei, daquilo que a doutrina denomina como sendo o uso privativo dos bens públicos.

A utilização dos bens públicos pode ser dividida em três categorias: O uso comum, o uso especial e o uso privativo.

O uso comum dos bens públicos é aquele facultado a todos os indivíduos, sem qualquer distinção. É o que ocorre com os bens de uso comum do povo. A título de exemplo, o uso ruas, praias, praças, entre outros.

O uso especial, por sua vez, é franqueado à Administração Pública ou a determinados indivíduos que preencham os requisitos previstos na legislação. Trata-se de utilização normalmente relacionada aos bens de uso especial (ex.: a utilização das escolas públicas é destinada apenas aos alunos matriculados).

No que diz respeito ao uso privativo, por sua vez, ocorre nas hipóteses em que o Poder Público consente com a utilização do bem público por determinado indivíduo com exclusividade, em detrimento do restante da coletividade.

<sup>1</sup> OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.

15  
DAB

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Sobre o uso privativo dos bens públicos a melhor doutrina afirma que o referido uso dar-se-á por meio de negócio jurídico administrativo, através da concessão de uso de bem público, ou por meio de ato administrativo, através da permissão ou da autorização de uso de bem público.

A concessão de uso de bem público, negócio jurídico administrativo, como instituto de maior estabilidade jurídica, formaliza-se por meio de contrato administrativo, sendo este sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuito personae* e, salvo exceções previstas na Lei 8.666/93, deverá ser precedido de certame licitatório. Ainda, como característica essencial, o uso tem de ser feito de acordo com a destinação do bem e para fins de interesse público.

Já a autorização de uso de bem público é aquela consubstanciada em ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade.

Por último, e mais importante para o cenário posto, a permissão, tem-se que esta, diferentemente da concessão, é classificada como ato administrativo. Ainda, se dá de maneira unilateral, discricionária e precária, sendo de forma gratuita ou onerosa, através da qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público.

Ou seja, o Poder Público consente que certa pessoa (física ou jurídica) utilize privativamente bem público, de maneira precária, atendendo ao mesmo tempo os interesses públicos e privado.

É unilateral significando que a exteriorização da vontade parte da Administração Pública, embora haja interesse por parte do particular.

É precária, pois o Poder Público pode revogar a qualquer tempo, não havendo, como regra, qualquer direito de indenização em favor do administrado.

É discricionário, haja vista depender da valoração conferida ao Estado no que diz respeito à conveniência e a oportunidade em permitir.

De maneira sintética, o eminent publicista MEIRELLES, ensina:

*"Permissão de uso é ato negocial unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração facilita ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável"*

15v  
JF

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.”<sup>2</sup>

Ainda, MEIRELLES<sup>3</sup> afirma que a permissão, enquanto vigente, assegura, inclusive, ao permissionário o uso especial e individual do bem público conforme o fixado pela Administração e gera direitos subjetivos defensáveis pelas vias judiciais, como por exemplo o manejo de ações possessórias para proteger a utilização na forma permitida.

Com isso, qualquer bem municipal admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também do interesse da coletividade a qual fruirá das vantagens desse uso, que se assemelha a serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais em praças, vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Caso não haja interesse aposto à comunidade, mas tão somente para o particular, o uso especial não deve ser concedido, e sim autorizado em caráter precaríssimo.

A permissão de uso; é, pois, um meio-termo entre a informal autorização e a contratual concessão, pois é menos precária que aquela, sem atingir a estabilidade desta.

Prosseguindo, sobre a constitucionalidade formal orgânica referente à proposição, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Salienta-se que, nessa senda, aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, “O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”<sup>4</sup>

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra Constituição do Brasil afirma que o *interesse local* refere-se àqueles interesses

<sup>2</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 493.

<sup>3</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 3<sup>a</sup> Ed., editora malheiros, pág. 372.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15<sup>a</sup> ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

16  
DAS

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

*que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).<sup>5</sup>*

Cumpre sinalizar, pois, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

*"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."<sup>6</sup>*

Sendo assim, por certo que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o ente político interno Município. Restando, por conseguinte, analisar a matéria sob o prisma da constitucionalidade formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura do ente, *in casu*, Legislativo e Executivo, e depois, ato contínuo, examinar a constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

A respeito da deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição Republicana, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

5 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



16/1  
JAH

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Com efeito, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.<sup>7</sup> (**grifou-se**)

Dessarte, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>8</sup> disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Sendo assim, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto na Carta Republicana:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público**; (**grifou-se**)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial**,

<sup>7</sup> ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

<sup>8</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

17  
24

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

**mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (grifou-se)**

Portanto, conforme exposto, é cediço que o Município dispõe de competência nomoestática (material) para, por meio de lei, dispor sobre ordenamento e ocupação do solo, bem como dever de conservar o patrimônio público, bens e próprios municipais.

Por derradeiro, e não menos importante, frise-se, há real necessidade de se observar a ciência da Legística, como fundamento de criação da futura norma jurídica.

A Teoria da Legislação, Legística ou Legisprudência são todos termos usados para designar uma disciplina que visa estudar o fenômeno legislativo e a lei “em todas as suas dimensões”<sup>9</sup>, inclusive, seus efeitos concretos observáveis socialmente, advindo daí sua natureza interdisciplinar, socorrendo-se de conhecimentos das áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica, Metódica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Em suma, ela é fruto do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei posta para o processo da lei em formação (*lege ferenda*), do ponto de vista sua legitimidade, efetividade e eficiência.

Acerca da Legística formal, verifica-se que não houve, em inúmeros dispositivos, a observância da melhor técnica legislativa (Legística de natureza formal) imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que devem ser observados no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

(...)

**III – os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;**

**Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:**

9 .ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

17v  
DAM

## I – para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

## II – para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- (...)
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- (...)

## III – para a obtenção de ordem lógica:

- (...)
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; (grifou-se)

O art. 1º já possui, de plano, um mau uso da técnica legislativa ao dispor o seguinte: “fica outorgada a permissão..”. Ora, se já a outorga, deveria, o legislador, mencionar qual o destinatário específico da outorga, que sim, pode ser conferida diretamente a determinado particular por lei (exceção), ou mesmo por ato administrativo (regra). Contudo, caso o legislador queira trabalhar a lei de maneira geral e abstrata, sem destinatário específico, deveria utilizar a terminologia “esta lei autoriza a outorga de permissão de uso do espaço aéreo sobre bens públicos de uso comuns, ...”. O que se quer dizer aqui é que, via de regra, o uso privativo de bem público (autorização ou permissão) dá-se através de ato administrativo em sentido estrito.

Ainda, o parágrafo único do art. 1º torna-se inócuo diante do disposto no caput, eis ser lógico que o bem permanece público, já que a presente lei trata da permissão de uso de bem público e que – conforme explicação contida na parte inicial do presente parecer – não perde a característica pelo mero uso anormal ou atípico.

18  
jul

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Adiante, o art. 2º em nada difere do disposto no art. 1º, aliás, gize-se, grosso modo, apenas reproduz o disposto no art. 1º, com acréscimo de conceitos jurídicos

Já o §1º e o §2º, do art. 2º, confundem-se, na medida em que parte do §1º fala de outorga onerosa e de outorga gratuita (não onerosa) e o §2º trata apenas da outorga não onerosa, levando a conclusão de que o legislador deveria ter condensado melhor as ideias contidas nos parágrafos citados, fim de evitar confusões jurídicas e conferir a segurança jurídica que se espera da norma jurídica.

O §3º, do art. 2º, por sua vez, trata da terminologia “uso misto” sem que haja devida explicação técnico-jurídica do sentido abrangido pelo termo misto, causando falta de precisão textual, ainda que haja, entre parênteses, as palavras “interesse público e privado”. É que, como visto, todo uso privativo de bem público conserva, ainda que em menor intensidade, o interesse público, o que tornaria no mínimo difícil conceituar o denominado “uso misto”, logo, por conseguinte, a norma traz maior insegurança do que segurança jurídica.

No que tange ao §4º, do art. 2º, parece haver espécie de retroatividade da lei, ainda que com redação de certa maneira confusa. Não se comprehende ao certo, a partir da leitura do dispositivo, se haverá espécie de irregularidade *post legem* àqueles permissionários que já realizaram construções de passarelas aéreas ou passagens suspensas. Em que pese haja tal dispositivo, convém salientar o disposto no inciso XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, como direito fundamental, que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”, logo, situações jurídicas consolidadas sobre o prisma do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada não poderão sofrer incidência da novel legislação.

O art. 3º conceitua apenas o termo “passarelas” (esquecendo da terminologia que vinha sendo utilizada até então “passarelas aéreas”) esquecendo, o legislador, de conceituar as “passagens suspensas”, faltando clareza ao legislador, novamente, causando insegurança jurídica.

O art. 5º possui falta de lógica, minimamente, eis que o parágrafo único trata de matéria que não possui conexão lógica com o disposto no caput, isto é, facilmente o dispositivo poderia ter se dividido em incisos, ou mesmo cingido, de forma a criar art. 5º e art. 6º.

18v  
JAF

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Com relação ao disposto no art. 6º, novamente, por falta de clareza e, especialmente, precisão, o legislador utiliza de determinada sigla (“CPPDUA”), o que, a luz da visão do cidadão, a quem a norma dirige-se, frise-se, causa mais insegurança que segurança jurídica. Ora, o legislador deve se atentar que a lei é construída para o cidadão, o qual não possui o dever de conhecimento a respeito de siglas relacionadas aos órgãos públicos que compõem a estrutura pública municipal. Ademais, frise-se, caso haja alteração do referido órgão, seja em sua estrutura, seja em sua nomenclatura, tal legislação também deverá ser alterada, para fazer frente a correspondência “engessante” instituída pelo legislador.

No que diz respeito ao parágrafo único do art. 8º, novamente o legislador traz termos até então não referidos na legislação a ser instituída ou referindo legislação já vigente no município. *In casu*, o termo “habite-se” referente à passarela aérea ou passagem suspensa, pode-se confundir com o termo “habite-se” relacionado ao código de edificações (lei municipal n.º 2.946/2016).

Sobre o disposto no art. 9º, em especial o contido no §2º, cumpre tecer comentários. Como já visto, a permissão de uso é o ato administrativo, discricionário e precário, por meio do qual a Administração Pública consente com a utilização privativa de determinado bem público.

Não obstante sua natureza jurídica de ato administrativo, **sempre que possível**, a permissão de uso **deve ser precedida de procedimento licitatório**, em especial quando consubstanciar-se em permissão condicionada, com feição de contrato administrativo<sup>10</sup>. Ainda se o ato previr termo final, perde o caráter de precariedade, porque o prazo enseja garantia de duração ao particular. Dessa forma, caso seja extinta antes do prazo aposto, no próprio ato, enseja indenização ao particular. É o que se denomina permissão condicionada. (grifou-se).

Sobre a necessidade de processo licitatório, nas lições de ALEXANDRINO

10 (...)Além disso, a permissão de uso, embora seja ato unilateral, portanto excluído da abrangência do artigo 2º, às vezes assume a forma contratual, com características iguais ou semelhantes à concessão de uso; é o que ocorre na permissão qualificada, com prazo estabelecido. Neste caso, a licitação torna-se obrigatória. A Lei 8.666/93 parece ter em vista precisamente essa situação quando, no artigo 2º, parágrafo único, define o contrato como “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, seja qual for a denominação utilizada”. Quer dizer: ainda que se fale em permissão, a licitação será obrigatória se a ela for dada a forma contratual(...)” - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 20ª Ed. Editora Atlas, 2012, pág. 639.

19  
JF

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

e PAULO:

*Apesar de ser um simples ato – portanto, unilateral –, a Lei 8.666/93, em seu art. 2º, afirma que as permissões, quando contratadas com terceiros, devem ser precedidas de licitação. A redação do dispositivo possibilita a interpretação de que a regra só seria aplicável às permissões de serviços públicos, que indiscutivelmente são contratos, mas não às permissões de uso de bem público, que são atos administrativos. Ocorre que existe outra lei em que a exigência de licitação para qualquer permissão é explícita. Trata-se da Lei 9.074/95, que, no seu art. 31, estatui:*

*Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básicos ou executivos podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.*

*A nosso ver, a regra geral deve ser a não realização de licitação para a outorga de permissão de uso de bem público. Não obstante, em situações nas quais haja dois ou mais interessados no uso de um bem público determinado, igualmente qualificados, e não seja possível contemplar a todos com a outorga da permissão almejada, mostra-se evidente a necessidade de a administração promover uma licitação, ou algum procedimento equivalente, a fim de atender aos inafastáveis postulados da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, dentre outros, a que se encontra submetida.)<sup>11</sup>*

Sobre o direito à indenização, traz-se à baila, entendimento doutrinário que corrobora com o exposto acerca da queda do caráter precário quando permissão condicionada. Nas palavras de OLIVEIRA:

*"A permissão de uso de bem público, por sua vez, não foi contratualizada pela legislação, permanecendo como ato administrativo discricionário e precário. Por essa razão, a permissão pode ser revogada a qualquer momento sem dar ensejo à indenização do particular.*

*No entanto, a permissão de uso de bem público pode ser condicionada (permissão qualificada), com a fixação, por parte da Administração, de prazo, direitos e deveres. Nesse caso, a permissão possui conteúdo similar ao contrato administrativo, prevalecendo o entendimento de que a sua edição depende de licitação e a eventual revogação antes do prazo ensejará indenização do permissionário." (grifou-se)<sup>12</sup>*

No que diz respeito ao art. 10, traz a Responsabilidade Civil do Estado, já prevista no § 6º, do art. 37 da Constituição Republicana, o que, por si só, torna-se desnecessária reprodução na presente legislação.

O art. 12, cujo conteúdo traz lapso temporal de apresentação de anotação

11 Alexandrino, Marcelo Direito administrativo descomplicado I Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo : MÉTODO, 2017. pp. 1112-1113.

12 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. pp 372-373.

19v  
JAY

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

de responsabilidade técnica – ART ou recibo de responsabilidade técnica – RRT, deverá dialogar com o disposto no art. 9º, que estabelece prazo máximo de 20 (vinte) anos de permissão de uso, sob pena de a permissão de uso perdurar prazo superior a 4 (quatro) anos sem quaisquer responsabilidades técnicas renovadas mediante documentos próprios.

O art. 15 colaciona fórmula matemática no corpo do texto, o que, sem sombra de dúvidas, vai de encontro a melhor técnica legislativa. O legislador deve optar por inserir fórmulas, tabelas, cálculos, símbolos, mapas, entre outros, em forma de anexo, sob pena de trazer insegurança jurídica, fora o fato de o texto ser estranho à conteúdo de norma jurídica.

O art. 16 possui flagrante incongruência textual, explique-se. Da leitura do texto normativo, depreende-se que o legislador permite a renovação da permissão outorgada após o prazo de sua finalização. A terminologia é de longe a mais adequada, portanto. “Findo o prazo,... deverá ser solicitada a renovação da permissão outorgada, através de requerimento...”. É cedico entendimento acerca da inviabilidade jurídica, objeto impossível no caso. *Mutatis mutandis*, traz-se à baila entendimento do TCU no Acórdão nº 1.335/2009, aplicável no caso em voga:

“(RELATÓRIO)  
(Irregularidade)

**e) celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato (...), cuja vigência estava expirada, com efeitos retroativos, configurando recontratação sem licitação, infringindo a Lei 8.666/1993, art. 2º, c/c 3º;**  
(...)

25. (...) se os dois agentes públicos (...) tivessem agido com a diligência de um profissional médio no exercício das funções, não teria ocorrido a celebração de Termo Aditivo (...) com efeito retroativo a configurar contratação sem licitação. Nesse sentido, somos pela aplicação de multa aos Senhores (*omissis*), sem prejuízo de determinações à Entidade para prevenir-se de novas ocorrências.

(VOTO)

**9. A celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato (...), cuja vigência estava expirada (...), constitui infração a norma legal, revestindo-se de gravidade suficiente para justificar a sanção dos responsáveis.**

(ACÓRDÃO)

9.6. aplicar aos srs. (*omissis*), individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 5.000,00 (...);  
(...)

**9.9.5. não realize serviços sem a devida cobertura contratual e não celebre contratos e aditivos com prazos de vigência retroativos, evitando situações irregulares (...);” (grifou-se)**



20  
2014

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

O art. 17, por sua vez, utiliza-se da terminologia “concedido”, aqui de maneira atécnica, eis que a lei trata de permissão de uso de bem público e não de concessão de uso de bem público.

Por fim, sobre o art. 21, outrossim, a Lei Complementar nº. 95/1998, em seu art. 8º, traz regra que deve ser observada no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Logo, não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados preparem-se e adéquem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos que a presentam possam fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

### III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Parcial Juridicidade<sup>13</sup> referente à presente proposição e que, em sendo sanados os vícios apontados, com a apresentação de substitutivo ou emenda, visando à adequação, revogação ou alteração de determinados dispositivos, seja pelo próprio autor, seja pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, poder-se-á dar o devido prosseguimento ao processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse

13 (...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. (...)” - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.



201  
JF

# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno<sup>14</sup>.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 29 de junho de 2020.

Wedner Lacerda  
Procurador  
OAB/RS n.º 95.106

Deiwid Amaral da Luz  
Procurador-Geral  
OAB/RS n.º 95.241

<sup>14</sup> Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.