



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 39

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5/2016
RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o projeto autoriza o Poder Executivo a ceder em concessão de uso área de terras de 113.844,83m², contida no complexo desportivo londrinense, denominado Estádio Jacy Scaff, conhecido como Estádio do Café, de propriedade do Município, com suas benfeitorias, com ônus de reformas iniciais e manutenção permanente, por meio de licitação a pessoa jurídica que ofertar o maior lance ou oferta.

Em sua Mensagem (Of. nº 51/2016-GAB), o Prefeito relata o que segue:

“Através do presente Projeto pretende o Executivo a necessária autorização para que o Executivo possa ceder em concessão de uso, com ônus de reformas iniciais e manutenção permanente, o próprio público denominado “Estádio do Café” – Estádio Jacy Scaff, por meio de licitação à pessoa jurídica que ofertar o maior lance ou oferta.

O imóvel a ser concedido trata-se da área de implantação do Estádio Municipal Jacy Scaff, comumente conhecido como Estádio do Café de Londrina, medindo área total de 113.844,83m², nela compreendendo - o estádio esportivo e seu estacionamento - de propriedade do Município, contida no espaço desportivo de Londrina à Avenida Henrique Mansano, na Zona Norte da cidade.

...
O estádio de futebol, denominado “Estádio do Café”, foi inaugurado em 22 de Agosto de 1976, e apresenta problemas estruturais, condições físicas medianas e sem uma boa apresentação ao seus expectadores, participantes e funcionários, circunstâncias que acarretam o desprestígio do próprio público, principalmente durante os eventos desportivos que atrai visitantes de diversas regiões do país.

Os eventos esportivos vêm adquirindo um caráter itinerante nos últimos anos e Londrina precisa se posicionar de forma atrativa para que possa fazer parte do rol de cidades-sede para eventos desta natureza.

Por esta ótica, e, considerando a capacidade de espectadores e a natureza a que se destina o local, temos que o Estádio Municipal Comendador Jacy Scaff - Estádio do Café é o bem público mais adequado para o recebimento - em parceria com a iniciativa privada - de investimentos estruturais necessários à realização de grandes competições organizadas e dirigidas, inclusive, pela Confederação Nacional de Futebol.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 40

Em que pese os esforços da Fundação de Esportes de Londrina, como a troca do gramado, e as ações permanentes de manutenção, nem a Fundação, nem o Município possuem os recursos necessários para as obras estruturais e de modernização do Estádio.

Neste sentido, se justifica a conjugação de esforços com a iniciativa privada - através de um contrato de concessão de uso - como forma de viabilizar a execução dos projetos de reforma e readequação do Estádio do Café, para que seus espaços de imprensa, vestiários, arquibancadas, iluminação, catracas, bares, gramado e outras áreas internas possam ser mais bem utilizadas, com mais conforto e segurança.

A contrapartida do Município será a concessão de uso do estádio, por um período de dez anos, prorrogável por igual período, uma única vez, tempo este necessário para viabilizar o retorno de investimentos da iniciativa privada com a assunção da administração, reforma e adequação do bem público. O objetivo da proposta é atrair um número maior de investidores interessados na concessão, assegurando a rentabilidade econômico-financeira do negócio e a efetividade máxima de investimentos privados no próprio público, efeito este que talvez não seja alcançado com a estipulação de um prazo de concessão inferior.

Considerando que a administração municipal, no momento, não dispõe de recursos financeiros e orçamentários para realizar as adequações no referido Estádio, para disponibilizá-lo ao uso da comunidade londrinense de forma adequada, vislumbramos com essa concessão a possibilidade de fazer a reforma necessária a sua manutenção.

O Executivo entende que neste curto espaço de tempo, a utilização do imóvel em concessão seria mais bem aproveitada sob a gestão da iniciativa privada, haja vista a alta capacidade de investimentos dos atores privados. Ademais, como o ônus de reformar e manter permanentemente o imóvel recairá sobre o futuro concessionário - dentro de regras a serem estabelecidas no contrato de concessão de uso -, as benfeitorias do imóvel em questão não irão onerar aos cofres públicos, proporcionando, assim, ao Poder Executivo maiores condições para priorizar outras funções de governo e políticas públicas.

Ressaltamos, ainda, que o processo licitatório para a concessão trará condições detalhadas para as reformas iniciais e regras para a manutenção permanente do imóvel.

Por fim, em razão da necessidade de resguardar o direito dos titulares de cadeiras cativas e boxes de estacionamento no Estádio do Café, e assegurar o interesse público na compatibilização dos títulos emitidos em caráter perpétuo e hereditário com o atual ordenamento jurídico, a proposta



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 42

estabelece um procedimento transitório de recadastramento e regularização dos títulos de Cessão de Direitos de Uso emitidos pelo Poder Executivo.

Com a proposta, pretende-se instituir um procedimento de recadastramento dos titulares que ainda detém interesse na manutenção do título, e constituir um marco regulatório para que os novos títulos emitidos pela Fundação de Esportes observem as normas gerais de licitação, estabelecendo, inclusive, parâmetros para a sua revogação, regramentos atualmente inexistentes em nossa legislação municipal.

Os atuais títulos emitidos pelo Poder Público foram outorgados sob a ótica de um modelo jurídico pretérito, garantindo ao titular a posse sobre bem público a título perpétuo e hereditário, parâmetros estes incompatíveis com a Constituição Federal de 1988, face o princípio da licitação, insculpido nos arts. 37, XXI e 175 e o da imprescritibilidade dos bens públicos (não podem ser usucapidos), conforme arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único.

Em uma digressão histórica da legislação afeta a esta matéria, no ano de 1982 foi aprovada a Lei Municipal nº. 3.552, de 17/12/1982 que autoriza a outorga de títulos de cessão de uso de cadeiras cativas pela CODEL, ou quem lhe suceder a titularidade do Estádio, até o limite de 1.000 (um mil cadeiras).

No mesmo ano, dias antes da sanção da legislação supra mencionada, foi aprovada a Lei Municipal 3.532, de 24 de Novembro de 1982, que autorizou a transferência da CODEL ao Município através da AMETUR, por doação, dos créditos junto a terceiros, originários da venda do direito de uso das cadeiras cativas e boxes de estacionamento e vinculados ao referido Estádio, consoante previsão do parágrafo único de seu art. 1º.

Segundo informações da Fundação de Esportes de Londrina, os primeiros títulos foram emitidos a terceiros pela Companhia de Desenvolvimento de Londrina - CODEL em 1976, ou seja, em data anterior ao registro de qualquer permissão legislativa neste sentido, tratando-se, portanto, de um ato infralegal praticado à época.

Atualmente, o número de contratos de cadeiras cativas registrados na Fundação de Esportes totalizam 5.550 cadeiras e 860 Boxes de Estacionamento.

Todavia, o número atualizado de titulares que exercem efetivamente direitos sobre as cadeiras cativas e boxes de estacionamento, levantado pela Fundação de Esportes em 2015, representa aproximadamente 1.400 cadeiras cativas e menos de 200 boxes privativos. Outrossim, segundo informações da Fundação de Esportes, além do desinteresse de mais da metade dos titulares



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 42

na manutenção do título, existe em alto índice de inadimplência do titulares de direito de uso do bem público, o que representa manifesta renúncia de receitas públicas, já que os instrumentos firmados à época não previam qualquer hipótese de revogação por descumprimento de obrigações.

Representa dizer: há incontestado interesse público na regularização do imbróglia jurídico, assegurando ao bem público destinação compatível com o interesse público, vez que atualmente encontram-se sob posse de domínio privado, privando a Municipalidade de gozar das receitas públicas oriundas de sua utilização.

*Não se deve admitir em hipótese alguma a ociosidade de bens públicos. O Estado deve aplicar todos os seus recursos móveis e imóveis para promover o desenvolvimento, incentivar a atividade econômica e assegurar a obtenção de recursos para implantar e desenvolver um amplo conjunto de atividades necessárias ao bem estar da coletividade. Portanto, pode-se aludir a uma espécie de **função social** dos bens públicos, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado.*

Em que pese a previsão de perpetuidade e hereditariedade constante dos títulos, é pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que a utilização de bens públicos por terceiros, não transferem para o adquirente o pleno domínio do terreno concedido, mas tão somente o uso dele, de modo que não há que se falar em perpetuidade do direito. Ademais, segundo a mais moderna doutrina administrativista, o direito pessoal (intuitu personae) de uso do bem público é privativo e intransferível, de modo que não há como se recepcionar em nosso atual modelo jurídico a ideia de que um particular possa adquirir direitos perpétuos sobre um bem público, e transferi-los em sua cadeia sucessiva como se proprietário do bem fosse.

Esperamos, assim, diante das razões aduzidas, que o projeto encontre favorável acolhimento dos nobres Edis, de forma que o imóvel, possa ser concedido por certame em processo licitatório ao setor privado, como forma de melhor atender às suas missões e assegurar o uso mais eficiente de recursos públicos.

Em atendimento ao disposto no art. 29, § 1º, da Lei Orgânica do Município, vimos à presença de Vossa Excelência solicitar a apreciação, em regime de urgência.”



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 43

Encontram-se anexadas ao projeto, dentre outras, cópias dos seguintes documentos:

- a) registro geral do imóvel em questão;
- b) memorial descritivo do lote em questão;
- c) parecer nº 2177/2015 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM;
- d) parecer nº 42/2016 da Gerência de Serviços Públicos – Setor de Licitações, contratos Administrativos e Convênios; e
- e) parecer nº 1473/2014 da Gerência de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente da PGM (cópia anexa a este parecer); e
- f) parecer nº 204/2016 da Gerência de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente da PGM (cópia anexa a este parecer).

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. Conforme previsto nos arts. 48, inciso I, e 63, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

2. No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

3. No que concerne à iniciativa da matéria, relativamente à **concessão de uso**, prescreve o artigo 77, § 2º, da Lei Orgânica que "*cabe ao prefeito a administração dos bens municipais*", competindo-lhe ainda, privativamente, autorizar o uso de bens municipais por terceiros (49, XXVI).

Aplicam-se à matéria ainda as seguintes disposições da nossa Lei Orgânica:

"Art. 80. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e quando houver interesse público devidamente justificado, observada a legislação pertinente.

...



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 44

§ 1º A concessão de uso dos bens públicos dominiais de uso especial dependerá de lei e de licitação, dispensada esta nos casos especificados na lei federal de licitações, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

5. Requisito óbvio e essencial é que se comprove a propriedade do imóvel, o que se faz por meio do registro geral (art. 1245 do Código Civil).

6. No tocante à licitação e às cadeiras cativas e boxes de estacionamento ratificamos os pareceres já exarados pela PGM.

7. Conclusões:

- a) trata-se de matéria de interesse local e afeta à competência legiferante do Município;
- b) trata-se de matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito;
- c) restou comprovada a propriedade do imóvel.

8. Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental.

9. Inexistindo óbices constitucionais ou legais, esta Assessoria nada tem a opor à tramitação do presente projeto por esta Casa.

10. No tocante ao aspecto técnico redacional:

a) aprovada a matéria, solicitamos o seu reenvio a esta Comissão para correções: e

b) indicamos a apresentação de emenda ao projeto para o fim de se dar à sua súmula e ao seu art. 1º a seguinte redação:

“SÚMULA: Autoriza o Poder Executivo a **outorgar em concessão de uso, com ônus de reformas iniciais e manutenção permanente, por documento hábil e pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período uma única vez, por meio de licitação na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica que oferecer o maior lance ou oferta, a área de terras de 113.844,83m², contida no complexo desportivo londrinense denominado Estádio Jacy Scaff, conhecido como Estádio do Café, de propriedade do Município, com suas benfeitorias, e dá outras providências.**

...



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 45

Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a outorgar em concessão de uso, com ônus de reformas iniciais e manutenção permanente, por documento hábil e pelo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por igual período uma única vez, **por meio de licitação na modalidade de concorrência, a pessoa jurídica que oferecer o maior lance ou oferta**, a área de terras de formato irregular de 113.844,83m², contida no complexo desportivo londrinense denominado Estádio Jacy Scaff, conhecido como Estádio do Café, **com suas benfeitorias**, com as seguintes divisas e confrontações:

Inicia em um ponto de divisa da Avenida Henrique Mansano com o lote 1/28-A Autódromo; Deste ponto segue confrontando com o lote 1/28-A Autódromo e 1/28-C Kartódromo nos seguintes rumos e distâncias: SW 06° 27' 42" NE-145,66m, e em desenvolvimento de curva de 4,98m e raio de 3,14m; NW 82° 39' 23" SE-200,97m; NW 77° 54' 16" SE-16,08m; NW 56° 23' 21" SE-6,80m; NW 23° 41' 56" SE-11,17m; NW 06° 43' 02" SE-6,76m; NW 11° 50' 16" SE-13,59m; e em desenvolvimento de curva de 6,66m e raio de 4,61m; SW 72° 09' 34" NE-24,37m; SW 57° 12' 34" NE-2,02m; SW 72° 13' 26" NE-87,64m; SW 65° 03' 07" NE-17,29m; SW 67° 09' 36" NE-46,01m; SW 62° 02' 03" NE-26,08m; e em desenvolvimento de curva de 55,29m e raio de 93,33m; e em desenvolvimento de curva de 37,50m e raio de 114,59m; e em desenvolvimento de curva de 52,25m e raio de 108,17m; e em desenvolvimento de curva de 59,60m e raio de 110,59m; e em desenvolvimento de curva de 47,10m e raio de 109,51m; e em desenvolvimento de curva de 42,79m e raio de 92,40m; e ainda em desenvolvimento de curva de 42,64m e raio de 143,13m; NW 52° 57' 11" SE-60,31m; NW 39° 17' 34" SE-4,93m; NW 34° 43' 55" SE-5,99m; NW 45° 00' 23" SE-7,05m; SW 84° 46' 36" NE-12,30m; SW 86° 57' 47" NE-26,22m; NE 28° 36' 22" SW-15,05m; NW 9° 46' 11" SE-20,94m; NW 47° 39' 29" SE-39,28m; NW 34° 47' 11" SE-20,59m; NW 12° 43' 12" SE-18,91m; NE 07° 40' 34" SW-18,35m; NE 25° 09' 37" SW-14,48m; NE 21° 24' 19" SW-4,29m; Deste ponto segue confrontando com a Avenida Henrique Mansano no rumo SE 83° 48' 17" NW com 29,34m; Deste ponto segue confrontando com os lotes 1/28-B-1, 1/28-B-2 e 1/28-B-3 nos seguintes rumos e distâncias: SW 31° 13' 44" NE-20,37m e em desenvolvimento de curva de 19,33m e raio de 24,38m e em desenvolvimento de curva de 17,20m e raio de 29,25m e no rumo SE 47° 53' 51" NW-92,87m e em desenvolvimento de curva de 4,64m e raio de 13,79m e nos rumos NE 27° 27' 08" SW-18,91m; NW 02° 43' 00" SE-7,01m; NE 25° 06' 26" SW-21,63m; NE 44° 32' 19" SW-13,84m; NE 62° 17' 06" SW-12,40m; NE 69° 03' 55" SW-9,22m; NE 82° 16' 01" SW-12,41m; NE 84° 03' 09" SW-10,85m; SE 77° 56' 27" NW-9,43m; SE 76° 38' 21" NW-3,88m; NE 71° 25' 22" SW-3,87m; NW 28° 29' 00" SE-3,50m; NW 28° 49' 59" SE-7,50m; NW 16° 06' 31" SE-11,30m; NE 07° 13' 22" SW-14,35m; deste ponto segue confrontando com a Avenida Henrique Mansano no rumo SE 83° 48' 17" NW com 187,45m; Deste ponto segue confrontando com o lote 1/28-B-5 em desenvolvimento de curva a esquerda de 11,64m e raio de 19,42m e no rumo SW 61° 51' 00" NE-32,14m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 11,71m e raio de 10,49m e em desenvolvimento de curva a direita de 2,72m e raio de 11,41m e nos rumos SE 52° 32' 00" NW-3,61m; SW 36° 08' 00" NE-7,98m; SE 43° 00' 00" NW-8,54m; SE 35° 03' 00" NW-18,82m; NE 60° 10' 00" SW-22,85m; NW 38° 40' 00" SE-4,50m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 41,93m e raio de



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 46

93,70m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 6,21m e raio de 12,36m e em desenvolvimento a esquerda de 8,45m e raio de 6,00m; Deste ponto segue confrontando com a Avenida Henrique Mansano no rumo SE 83° 48' 17" NW com 27,80m; Deste ponto segue confrontando com o lote 1/28-B-4 em desenvolvimento de curva a esquerda de 8,44m e raio de 6,00m; e em desenvolvimento de curva a direita de 2,30m e raio de 41,92m e em desenvolvimento de curva a direita de 52,76m e raio de 95,81m; e nos rumos SE 64° 43' 00" NW-16,75m; SE 47° 14' 00" NW-14,00m; SE 35° 35' 00" NW-14,13m; SE 27° 22' 00" NW-10,60m; SE 20° 04' 00" NW-12,31m; SE 13° 03' 00" NW-18,65m; SW 23° 16' 04" NE-13,76m; SW 5° 01' 00" NE-6,34m; e em desenvolvimento de curva a direita de 2,85m e raio de 6,04m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 6,13m e raio de 12,17m; e no rumo NE 72° 27' 00" SW com 86,66m; NE 69° 12' 00" SW-3,11m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 4,04m e raio de 1,50m; e no nos rumos NW 88° 20' 00" SE-19,01m; NE 19° 10' 00" SW-33,94m; SE 74° 13' 00" NW-21,04m; e em desenvolvimento de curva a esquerda de 6,64m e raio de 3,00m; e no rumo NW 21° 00' 00" SE com 63,24m e em desenvolvimento de curva a esquerda de 10,77m e raio de 9,83m e finalmente segue confrontando com a Avenida Henrique Mansano no rumo SE 83° 48' 17" NW com 309,48m.

§1°. A área descrita no caput deste artigo compreende a área ocupada pelo estádio municipal e o estacionamento do complexo desportivo londrinense.

§2°. O imóvel manterá a finalidade prevista em lei, devendo ser destinado exclusivamente ao funcionamento e ao desenvolvimento de atividades desportivas, culturais e sociais."

Londrina, 11 de fevereiro de 2016.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**

PROCURADORIA-GERAL ADJUNTA DE GESTÃO DA CONSULTORIA
GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO PÚBLICO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE

PL: 5/16
FL: 47

Parecer n° 1473/2014-PGM

CÓPIA

Ref.: Ofício n° 398/2014-FEL

Consulente: Fundação de Esportes de Londrina - FEL

Assunto: Questionamento a respeito da possibilidade de retomar as cadeiras cativas (ou perpétuas) de adquirentes inadimplentes há mais de cinco anos para revendê-las.

Ementa: Concessão de uso de bem público. Revogação. Possibilidade de retomada de cadeiras cativas. Cadeiras cativas. Inadimplência. Mais de 05 (cinco) anos. Finalidade de revenda. Procedimento licitatório.

I-RELATÓRIO

Trata-se de dúvida suscitada pela Fundação de Esportes de Londrina - FEL a respeito das cadeiras cativas do Estádio Municipal do Café Jacy Scaff. A consulente pretende retomar as cadeiras cativas dos inadimplentes há mais de cinco anos, para poder revendê-las e, com isto, angariar recursos para si.

Conta a consulente, no momento da presente análise, com mais de três mil inadimplentes por prazo maior do que cinco anos sem o pagamento das taxas anuais de manutenção.

II- FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Primeiramente, insta analisar o instrumento que concedeu a cessão de direitos de uso das cadeiras cativas.

Trata-se de Certificado de autorização em que consta em sua cláusula 2ª:

2ª) A cessão de direitos de uso ora prometida pela CODEL, em favor do USUÁRIO, é de caráter perpétuo e, pois, hereditário, contados a partir da data de inauguração da primeira etapa de construção do referido Estádio de Esportes.



Assinala-se que, consoante verificado no certificado de autorização da época que consta na referida cláusula a cessão de direitos de uso a título hereditário e perpétuo.

A Cessão de Direitos de Uso a título hereditário significa que o título é transmissível aos herdeiros do titular da cadeira cativa.

Quando se fala que o título é perpétuo, significa que o mesmo é irrevogável e perdurará até que ocorra alguma causa de extinção da Cessão de Direito de Uso, regulamentada por meio de lei.

Outrossim, diante dessas características acima detalhadas da natureza jurídica do instituto, prosseguimos informando que **NÃO EXISTE, ATÉ O MOMENTO, LEGISLAÇÃO ALGUMA QUE TRATE DA POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DA CONCESSÃO NO CASO DE INADIMPLENTO DA TAXA DE MANUTENÇÃO ANUAL, SEJA POR MORTE, ETC.** isto posto, a PGM não pode, nas circunstâncias atuais, fundamentar em dispositivos legais o devido procedimento a ser adotado, fato que garantiria indubitável respeito à legalidade quanto ao método a ser adotado para a revogação, contudo, como dito, inexistente comando legal expresse.

Para demonstrar que não existe disposição legal expressa, fizemos uma pequena digressão história sobre as leis que tratam da Fundação de Esportes de Londrina:

A Lei Municipal 10.936/10 que autoriza o Executivo a outorgar permissão de uso remunerada, mediante processo licitatório, de imóvel de sua propriedade, localizado no estacionamento Oeste do Estádio Municipal Jacy Scaff, nada dispõe a respeito das cadeiras cativas, tratando apenas dos boxes do estacionamento.

A Lei Municipal 7.941/99 que institui a FEL também é silente a respeito do objeto da consulta.

Retomando a análise do instrumento firmado, verifica-se que, quando da confecção do vínculo concessivo, àquele foi nominado de **CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO** - que possui cláusula de revogação quando da inadimplência, por três vezes consecutivas das parcelas acordadas **NO QUE SE REFERE À**



PL: 3/16
FL: 49

AQUISIÇÃO DA CADEIRA CATIVA, no entanto, NADA dispõe sobre a possibilidade de revogação na eventualidade de inadimplemento das taxas anuais de manutenção, portanto, tal cláusula é inaplicável no caso.

O correto seria que houvesse, no instrumento de cessão de uso, cláusula que autorizasse, expressamente, a FEL a revogar na hipótese de inadimplemento das taxas anuais de manutenção, o que não ocorre no caso concreto.

Isto posto, não nos resta alternativa senão utilizar-nos das normas e princípios basilares do Direito positivo para a análise do caso concreto, no intuito de propormos uma solução para a FEL.

Como no ordenamento jurídico municipal não se encontra norma específica que autorize a revogação da cessão de uso das cadeiras cativas cedidas a título perpétuo, ressaltamos ser imprescindível a NOTIFICAÇÃO do cessionário, atribuindo-lhes um prazo razoável para assumir uma das seguintes condutas: a) pagar as dívidas atrasadas; b) contestar os valores aos quais está sendo cobrado podendo produzir prova de que ocorreu ou não o pagamento, ou c) ser proposta a renúncia expressa do direito de cessão de uso perpétuo mediante o pagamento de indenização a ser fixadas pela autarquia prevista em lei.

Recomendamos ainda o armazenamento de todas as tentativas de notificações de concessionários para que eventualmente tais documentos possam ser apresentados como provas a favor desta Autarquia em demandas judiciais, pois, conforme precedente jurisprudencial, a PROVA DE QUE FORAM FEITAS TENTATIVAS DE NOTIFICAÇÃO DO CONCESSIONÁRIO SÃO IMPRESCINDÍVEIS PARA QUE ESTA AUTARQUIA SE EXIMA DA RESPONSABILIDADE DE REINTEGRAR A POSSE E DE POSSÍVEIS DANOS MORAIS DECORRENTES.

Esgotadas todas as tentativas de resolver a situação pendente das cadeiras cativas inadimplentes poder-se-á ingressar com a medida judicial adequada a ser estudada no sentido de tentar revogar a cessão de uso a título perpétuo das cadeiras cativas bem como tentar receber os créditos referentes a taxa anual de manutenção e conservação das cadeiras.



PL: 5/16

FL: 50

Por fim, ressaltamos a premente necessidade da elaboração de uma Lei que trate especificamente deste assunto, que seria a medida inequivocamente mais legítima, acertada, para que se legitime todo o procedimento sem gerar insegurança quanto à idoneidade das ações da Administração, além de primar pela segurança jurídica e pelo princípio da legalidade, medida esta que fulminaria a matéria da presente consulta e eventuais dúvidas futuras.

III- CONCLUSÃO:

Em suma, concluímos:

- I) Não existe norma expressa no ordenamento jurídico, até então, que trate deste tema, sendo toda a legislação pesquisada silente. O correto seria haver previsão contratual da possibilidade da revogação, através de cláusula ordinária, como não há determinada cláusula, será necessária a oportunização da ampla defesa e contraditório, por intermédio de processo administrativo.
- II) Em sendo esgotadas todas as possibilidades administrativas de resolver a situação no caso concreto, poderá ser encaminhada a questão com a juntada de toda a documentação pertinente para que seja vislumbrado o ajuizamento de ação no sentido de buscar o recebimento das taxas de conservação e limpeza das cadeiras e/ou pleitear a revogação da cessão de uso das cadeiras cativas pela via judicial.
- III) a premente necessidade da elaboração de uma Lei que trate especificamente deste assunto, que seria a medida inequivocamente mais legítima, acertada, para que se legitime todo o procedimento sem gerar insegurança quanto à idoneidade das ações da Administração, além de primar pela segurança jurídica e pelo princípio da legalidade



PL:	5/16
FL:	51

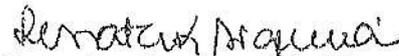
É o parecer, o qual submeto à apreciação superior.

Londrina, 12 de setembro de 2014.


Cesar Augusto Conadini Martins
Procurador do Município de Londrina
Matrícula 15.442-3

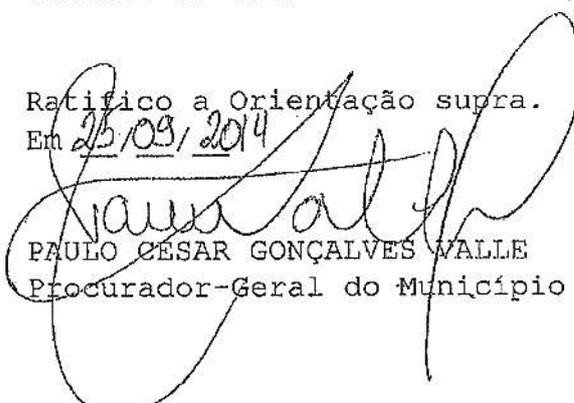
Ciente da Orientação. Tendo em vista o contido na Portaria nº 05/2010, ao Gabinete para ratificação.

Em 24/09/14


Renata Kawassaki Siqueira
Procuradora Geral Adjunta de Gestão da Consultoria e
Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente

Ratifico a Orientação supra.

Em 25/09/2014


PAULO CESAR GONÇALVES VALLE
Procurador-Geral do Município

Parecer 1473/2014



PARECER Nº 104/2016-PGM

PL:	5/16
FL:	52

Requerente: Secretaria de Governo

SIP: 129.145/2015

Ref.: Análise de projeto de lei para fins de concessão de uso do Estádio do Café

Manifestações anteriores PGM: Parecer 2177/2015 – GALN; Parecer 42/2016 - GSP/SLCCA e despacho 16/2016 – GPPUMA.

Ementa: Direito Administrativo. Análise de minuta de projeto de lei de concessão de uso de bem público de uso especial – Estádio do Café. Análise quanto ao instrumento para utilização das cadeiras cativas.

1. CONSULTA

Importante consignar que a análise quanto à minuta do projeto de lei em si, competência para sua deflagração, instituto apropriado, princípios e regras ínsitas ao processo licitatório e temas a estes correlatos, já foi enfrentada pelas gerências nas quais este processo tramitou, as quais já se manifestaram por meio dos documentos mencionados em epígrafe.

Considerando os limites de análise desta Gerência, afetos à área do Patrimônio Público, e especificamente quanto aos novos artigos inseridos no presente projeto de lei, que tratam sobre o procedimento de recadastramento, revogação dos títulos de Cessão de Direito de Uso e emissão de novos títulos, a fim de compatibilizá-los com o atual ordenamento jurídico, faremos as considerações a seguir delineadas.

2. ANÁLISE

Inicialmente, é de se ressaltar que esta GPPUMA já se manifestou acerca da possibilidade de retomada das cadeiras cativas (ou perpétuas) de adquirentes inadimplentes, por meio do Parecer 1473/2014-PGM, em consulta formulada pela FEL.

Segundo se infere da proposta, pretende o Poder Executivo instituir um procedimento de recadastramento dos atuais titulares dos títulos de Cessão de Direitos de Uso emitidos à época pela CODEL, que ainda detêm interesse na manutenção de seus direitos, e constituir um marco regulatório para que os novos títulos emitidos pela Fundação de Esportes observem as normas gerais de licitação, estabelecendo, inclusive, parâmetros para a sua revogação,



PL:	5/16
FL:	53

regramentos atualmente inexistentes em nossa legislação municipal, mas consentâneos com a legislação federal atual e nossa CF.

Os títulos emitidos pelo Poder Público foram outorgados sob a ótica de um modelo jurídico pretérito, garantindo ao titular a posse sobre bem público a título perpétuo e hereditário, parâmetros estes incompatíveis com a Constituição Federal de 1988, face o princípio da licitação, insculpido nos arts. 37, XXI e 175 e o da imprescritibilidade dos bens públicos (impossibilidade de serem usucapidos), conforme arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único.

Em uma digressão histórica da legislação afeta a esta matéria, segundo consulta realizada junto à Secretaria Municipal de Governo, no ano de 1982 foi aprovada a **Lei Municipal nº 3.552**, de 17/12/1982 que autorizou a outorga de títulos de cessão de uso de cadeiras cativas pela CODEL, ou quem lhe sucedesse na titularidade do Estádio, até o limite de 1.000 (um mil) cadeiras.

No mesmo ano, dias antes da sanção da legislação supramencionada, foi aprovada a **Lei Municipal 3.532**, de 24/11/1982, que autorizou a transferência da CODEL ao Município através da AMETUR, por doação, dos créditos junto a terceiros, originários da venda do direito de uso das cadeiras cativas e boxes de estacionamento e vinculados ao referido Estádio, consoante previsão do parágrafo único de seu art. 1º.

Segundo informações da Fundação de Esportes de Londrina - que utilizamos como premissa básica para análise do pedido - os primeiros títulos foram emitidos a terceiros pela Companhia de Desenvolvimento de Londrina - CODEL em 1976, ou seja, em data anterior ao registro de qualquer permissão legislativa neste sentido, tratando-se, portanto, de um ato infralegal praticado à época.

Atualmente, o número de contratos de cadeiras cativas registrados na Fundação de Esportes totalizam 5.550 cadeiras e 860 boxes de estacionamento.

Todavia, o número atualizado de titulares que exercem efetivamente direitos sobre as cadeiras cativas e boxes de estacionamento, levantado pela Fundação de Esportes em 2015, representa aproximadamente 1.400 cadeiras cativas e menos de 200 boxes privativos. Outrossim, segundo informações da Fundação de Esportes, além do desinteresse de mais da metade dos titulares na manutenção do título, existe um alto índice de inadimplência dos titulares de direito de uso do referido bem público, já que os instrumentos firmados à época não previam qualquer hipótese de revogação por descumprimento de obrigações.

Representa dizer: há incontestado interesse público na regularização do imbróglho jurídico, assegurando ao bem público destinação compatível com o interesse público, vez que atualmente encontram-se sob posse de domínio privado, tolhendo a Municipalidade do direito de gozar das receitas públicas oriundas de sua utilização.

Segundo lições de Maria Sylvia Di Pietro¹, a evolução da teoria dos bens públicos para o atual modelo, consistiu justamente na transposição de uma teoria que previa a vitaliciedade e perpetuidade dos bens públicos, como ocorria no Direito Romano, para uma reformulação voltada a atribuir ao povo a propriedade desse bens, reconhecendo ao Estado Moderno apenas o exercício de poder de polícia sobre os mesmos, ou seja, o dever de guarda e conservação, não podendo o Administrador público dele dispor livremente, eis que a propriedade pertence a toda coletividade - não sendo privativa.

Em que pese a previsão de perpetuidade e hereditariedade constante dos títulos, é pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que a utilização de bens públicos por terceiros, não transfere para o adquirente o pleno domínio do terreno concedido, mas tão somente seu uso, de modo que não há que se falar em perpetuidade do direito. Ademais, segundo a mais moderna doutrina administrativista, o direito pessoal (*intuitu personae*) de uso do bem público é privativo e intransferível, de modo que não há como se recepcionar em nosso atual modelo jurídico, a ideia de que um particular possa adquirir direitos perpétuos sobre um bem público, e transferi-los em sua cadeia sucessiva como se proprietário do bem fosse.

Segundo a definição de Cretella Júnior², "*bens de domínio público são o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.*"

A precariedade está presente em todas as modalidades de uso privativo, pois mesmo que a outorga seja feita por contrato, é possível sua revogação por motivo de interesse público, ainda mais tratando-se de uma outorga para utilização privativa do bem público sem a estipulação de um prazo fixo.

Não é outro o entendimento manifestado pela ilustre professora Maria Sylvia Di Pietro³:

"O que não existe, em qualquer das três modalidades de uso privativo - autorizado, permitido ou concedido - é a possibilidade de opor-se, o usuário, à revogação legítima do ato, quando a utilização revelar-se contrária ao interesse público. Trata-se da aplicação do princípio da predominância do interesse público sobre o particular."

Os bens públicos são atribuídos à titularidade do Estado, o que significa a inviabilidade de sua apropriação por particular mediante relação de domínio. Não se cogita a hipótese de usucapião de bem público, ou seja, o

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 25ª Edição. São Paulo. Editora Atlas. 2012 P. 724

² CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Domínio Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

³ OP. cit. p 764

regime jurídico dos bens públicos é próprio do direito público. Isso significa a não aplicabilidade dos institutos de direito privado, a começar pela propriedade.

Até se pode afirmar que o bem público está no domínio ou propriedade de uma pessoa de direito público, mas isso não lhe acarreta a aplicação do regime da propriedade privada. Por exemplo, a pessoa de direito público titular do bem público não está investida na faculdade de usar o bem como melhor lhe aprouver ou lhe dar a destinação que quiser. Vale dizer, o Estado é um instrumento para promover e assegurar o bom andamento das funções públicas. Os bens públicos são, assim, essencialmente um conjunto de instrumentos para que o Estado desempenhe seus deveres.

Os bens públicos devem ser utilizados, de modo direto, para a realização dos interesses da comunidade e para a obtenção das necessidades essenciais à dignidade humana. Mas os bens públicos também devem ser utilizados de modo indireto para o fim da satisfação dos direitos fundamentais. Isso significa a necessária exploração de todos os potenciais econômicos dos bens públicos, visando obter recursos financeiros para assegurar o custeio das atividades estatais.

Não se deve admitir, em hipótese alguma, a ociosidade de bens públicos. O Estado deve aplicar todos os seus recursos móveis e imóveis para promover o desenvolvimento, incentivar a atividade econômica e assegurar a obtenção de recursos para implantar e desenvolver um amplo conjunto de atividades necessárias ao bem estar da coletividade. Portanto, pode-se aludir a uma espécie de **função social** dos bens públicos, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado.

A função social dos bens públicos é incompatível com a sua ociosidade e com a sua irregular destinação (no caso em comento, a inadimplência dos atuais ocupantes de área pública prejudica o ressarcimento do erário com as despesas de manutenção e conservação do bem) e implica na sua natureza instrumental para a realização dos fins impostos ao Estado.

Nesse norte, sobre o tema da utilização por terceiros de bens públicos colhe-se do magistério do Professor Diógenes Gasparini⁴, as seguintes lições, *in verbis*:

Os bens públicos imóveis que integram o patrimônio da Administração Pública, notadamente os catalogados pela legislação civil (art. 99 do CC), prestam-se, ainda, a utilizações privativas, isto é, utilização que excluem, uma vez outorgadas, qualquer outra. Tal uso é, desse modo, incompatível com qualquer outro que lhe seja simultâneo. Essa é a orientação, desde que a utilização satisfaça a um interesse público, não desvirtue a destinação, não importe em alienação e sejam atendidos, previamente, os requisitos legais para

⁴ Direito Administrativo, 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 910/912

*esse uso. É o que se depreende do regime jurídico que marca os bens públicos e das regras que ensejam o trespasse do uso. Quanto à possibilidade de serem os bens públicos utilizados pelos particulares, de modo especial e privativo, afirma Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo, cit., p. 499) que: **‘Todos os bens públicos, qualquer que seja a sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não o leve à inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação.***

Tal utilização pode ser outorgada tanto a pessoa física como jurídica e esta, pública ou privada. Ademais, pode ser trespasado de modo oneroso ou gratuito, conforme dispuser a legislação pertinente. (...)

A utilização, certamente, há de conformar-se com a legislação a que o bem está submetido, notadamente a municipal. Assim, deve obediência às leis locais de zoneamento, de edificação e de uso e ocupação do solo. A essa obediência submete-se qualquer que seja o usuário, público ou particular.

O uso privativo, embora possa decorrer de institutos jurídicos próprios do Direito Privado, a exemplo da locação e comodato, é quase sempre trespasado ao interessado através da concessão de uso, da permissão de uso ou da autorização de uso, institutos do Direito Público, (...). Aliás, a utilização de instituto do Direito Privado tem sido contestada pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União, conforme se vê no Processo TC-275.208/94-0. Por força dessa inteligência tem-se pregado a ilegalidade do uso desses instrumentos de Direito Privado, na outorga ao particular do uso privativo dos bens públicos de uso comum do povo e de uso público dominical. O trespasse privativo do uso, em tese, somente poderá ocorrer mediante prévia licitação, consoante estabelece o art. 2º da Lei federal n. 8.666/93.

No âmbito do Município de Londrina, acerca dos bens públicos imóveis, assim preceitua a Lei Orgânica:

Art. 77. *Constituem **bens municipais** todas as coisas móveis e **imóveis**, semoventes, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ou vierem a pertencer ao Município.*

§ 1º *Os **bens municipais** **destinar-se-ão prioritariamente ao uso público**, assegurado o respeito aos princípios e normas de proteção ao ambiente e ao patrimônio histórico, cultural e arquitetônico, e garantindo o interesse social.*

§ 2º *Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles destinados a seus serviços.*



Art. 78. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, obedecerá as normas gerais de licitação, instituídas por lei federal.

Parágrafo único. A Câmara Municipal só poderá apreciar projeto de lei alienando áreas de terras destinadas a serviço público local se instruído com parecer dos órgãos municipais afetos às áreas de educação, de assistência social e de saúde.

Art. 79. A aquisição de bens imóveis pelo Município, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Art. 80. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e quando houver interesse público devidamente justificado, observada a legislação pertinente.

§ 1º A concessão de uso dos bens públicos dominiais de uso especial dependerá de lei e de licitação, dispensada esta nos casos especificados na lei federal de licitações, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º A concessão de uso de bens públicos de uso comum somente será outorgada mediante autorização legislativa.

§ 3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário por decreto precedido de licitação e, em se tratando de bens imóveis, a permissão somente será concedida mediante autorização legislativa, ficando esta dispensada quando se tratar de áreas públicas de dimensões iguais ou inferiores a 20,00 m² (vinte metros quadrados).

§ 4º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, salvo quando para o fim de formar canteiro de obras públicas, caso em que o prazo corresponderá ao da duração destas

Sobre o tema – utilização de bens públicos por terceiros, Carlos Ari Sundfeld⁵ sustenta que "os instrumentos para tanto são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso". Adiante esclarece que⁶:

"a autorização de uso e a permissão de uso, são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de

⁵SUNDFELD, Carlos Ari, c CÂMARA, Jacintho de Arruda. Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seus bens para fins de utilidade pública. Hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível., **Boletim de licitações e contratos**. vol. 10, n. 12, p. 593 a 602, dez. 1997, p.594.

⁶ Ibid, p. 596



PL:	5/16
FL:	58

conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários –, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares.” (grifos nossos)

Ressalte-se que a transferência de imóveis públicos a terceiros, sempre nos termos da lei, seja por mera autorização, concessão de uso, concessão de direito real de uso, ou por outro instrumento, **não retira destes imóveis a sua qualidade de públicos, eis que somente o uso é autorizado, não se transferindo a propriedade.**

Importante destacar que se faz sempre necessária a configuração do interesse público, corolário do princípio da finalidade, revelando-se oportuno trazer a lume a lição do ilustre Hely Lopes Meirelles⁷, assim sintetizada:

“O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer os interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma do desvio de finalidade.”

No caso em tela, para a viabilização do uso de bem público imóvel é imprescindível a demonstração da existência de interesse público para tanto, não somente do interesse de terceiro. Inexistente este interesse público, ou não sendo possível demonstrá-lo, ilegal, e conseqüentemente, resta inviável a disponibilização para tal uso por terceiros, seja mediante concessão de uso, permissão ou autorização.

Na visão de Alice Gonzalez Borges⁸:

[...] todo o direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público. Sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas prerrogativas de potestade pública e, de outro, as sujeições de potestade pública, que corporificam o conteúdo da atividade administrativa.

Por fim, o complemento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁹:

*A manifestação da vontade do Estado, internamente, se faz, de regra, de **forma unilateral**, tendo em vista o interesse estatal, como expressão do interesse do todo social, em contraposição à*

⁷ In “Direito Administrativo Brasileiro”, 14^a. ed., Ed. Malheiros, pp. 77 e 81

⁸ BORGES, Alice Gonçalves. Supremacia do Interesse Público: desconstrução ou reconstrução?. In: Revista Diálogo Jurídico nº 15, p. 04.

⁹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. Conceito de Direito Administrativo. In Revista da Universidade Católica de São Paulo, 1964, v. XXVII, p. 36.



PL:	5/16
FL:	59

outra pessoa, por ela atingida ou com ela relacionada. E, mesmo quando as situações jurídicas se formam acaso por acordo entre partes de posição hierárquica diferente, isto é, entre o Estado e outras entidades administrativas menores e os particulares, o regime jurídico a que se sujeita é de **caráter estatutário**. Portanto, a autonomia da vontade só existe na formação do ato jurídico. Porém, os direitos e deveres relativos à situação jurídica dela resultante, a sua natureza e extensão são regulamentados por ato unilateral do Estado, jamais por disposições criadas pelas partes. Ocorrem, através de processos técnicos de imposição autoritária da sua vontade, nas quais estabelecem as normas adequadas e se conferem os poderes próprios para atingir o fim estatal que é a realização do bem comum. É a ordem natural do direito interno, nas relações com outras entidades menores ou com particulares.

Como já dito, tal entendimento está pacificado no pretório Excelso que fez editar a Súmula 473 do STF:

A ADMINISTRAÇÃO PODE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS, QUANDO EVADOS DE VÍCIOS QUE OS TORNAM ILEGAIS, PORQUE DELES NÃO SE ORIGINAM DIREITOS; OU REVOGÁ-LOS, POR MOTIVO DE CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIACÃO JUDICIAL.

Não é outro o entendimento majoritário adotado pela doutrina pátria, senão vejamos:

AÇÃO DE NULIDADE DE ATO C/C INTERDITO PROIBITÓRIO - REVOGAÇÃO DE ATO EXECUTIVO DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL - ESPAÇO DE LANCHONETE NO GINÁSIO MORINGÃO - ALEGAÇÃO DE VÍCIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR OFENSA AO CONTRADITÓRIO, A AMPLA DEFESA E A LEGALIDADE - INOCORRÊNCIA - ATO ADMINISTRATIVO COM NATUREZA PRECÁRIA E DISCRICIONÁRIA - POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO ATO QUANDO DESATENDIDO O INTERESSE PÚBLICO - ANÁLISE SOBRE O MÉRITO ADMINISTRATIVO, IN CASU, PERTENCENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA DE ESBULHO OU TURBAÇÃO POR PARTE DO PODER PÚBLICO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. I - A Administração Pública reveste-se de poder discricionário para a seu talante atuar sobre o mérito administrativo dos atos que a lei assim o possibilite, no caso, ato que autoriza permissão de uso de bem público. II - Uma vez que o permissionário desatenda os fins a que se destina o ato, pela sua própria natureza precária e discricionária, o ente público tem o dever-poder de revogá-lo de acordo com o seu exame de oportunidade e conveniência. III - Inexiste, portanto, diante da



revogação do ato administrativo, consubstanciado por processo administrativo regular, garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa, esbulho ou turbação por parte do Poder Público e conseqüentemente, fundamento válido a ensejar o deferimento de interdito proibitório. (Nº do Acórdão: 7886; Processo: 0394789-5; Julgamento: 12/12/2007; DJ: 7530)

DESOCUPAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO – LANCHONETE INSTALADA EM TERMINAL RODOVIÁRIO – PERMISSÃO DE USO – ATO NEGOCIAL UNILATERAL, DISCRICIONÁRIO E PRECÁRIO – PRORROGAÇÃO INDEFERIDA POR RAZÕES DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE INVOCADAS PELO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO RESPONSÁVEL – ATENDIMENTO DE INTERESSE PÚBLICO – RECURSO E REEXAME DESPROVIDOS – A permissão de uso de espaço público, concedida ao particular, o é a título precário, podendo ser revogada a qualquer tempo pela Administração, justamente por ser ato administrativo, o que em absoluto pode ser confundido com o contrato de locação. O ato em análise, assim, tem como características a unilateralidade, no sentido de suficiência da vontade da Administração e o privilégio do interesse privado por razões de oportunidade e conveniência, ou seja, a lei faculta àquela reaver, a qualquer tempo, o bem público que permitiu ou autorizou o uso para o particular, sem que sejam necessárias quaisquer justificativas (Ap. civ. nº 98.002094-8, Des. Carlos Prudêncio). (TJSC – AC 98.006604-2 – 6ª C.Cív. – Rel. Des. Francisco Oliveira Filho – J. 15.02.2001)

A propósito, colhe-se dos ensinamentos de Marcelo da Fonseca Guerreiro, publicado na Revista de Informação Legislativa, outubro/dezembro de 1.995, ano 32, nº 128, pág. 275, in verbis:

"Como é sabido, a permissão de uso é ato administrativo negocial, unilateral, discricionário e precário, por intermédio do qual a administração pública faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Com efeito, na permissão de uso, o permissionário tem a posse direta do bem, enquanto que a administração tem a posse indireta do bem."

Nesta linha, a melhor diretriz jurisprudencial:

MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRANTE ESTABELECIDO COM LANCHONETE EM BOX DO MUNICÍPIO. PERMISSÃO ADMINISTRATIVA CONDICIONADA. DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES IMPOSTAS. REVOGAÇÃO DO ATO POR DECRETO MUNICIPAL. DENEGAÇÃO DO "WRIT". APELAÇÃO IMPROVIDA. (1) A PERMISSÃO CONDICIONADA DE USO DE BEM PÚBLICO É ATO ADMINISTRATIVO DE CARATER PRECARIO, DISCRICIONÁRIO – GRATUITO OU REMUNERADO – MAS SEMPRE MODIFICÁVEL E REVOGÁVEL UNILATERALMENTE

PELA ADMINISTRAÇÃO, QUANDO O INTERESSE PÚBLICO O EXIGIR OU O PERMISSIONÁRIO DESCUMPRIR AS CONDIÇÕES IMPOSTAS PELO ATO EMANADO DO PODER PERMINENTE. (2) SE AS CONDIÇÕES CONSTANTES DO EDITAL, REGULADORAS DA PERMISSÃO DE USO DO BEM PÚBLICO, QUE FORAM INCORPORADAS AO DECRETO CONCESSIVO SÃO DESCUMPRIDAS PELO PERMISSIONÁRIO, NÃO PODE SER INQUINADO DE ILEGAL E ABUSIVO O DECRETO MUNICIPAL QUE REVOGA A PERMISSÃO, FRENTE A REITERADA VIOLAÇÃO DAS SUAS CONDIÇÕES EXPRESSAS. APELAÇÃO IMPROVIDA". (TJPR – Processo nº000000872 – Acórdão nº5629 – Órgão Julgador: Primeira Câmara Cível – Relator: Ministro Oto Luiz Sponholz – Julgado em 20.10.1987).

EMENTA: ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - ATO ADMINISTRATIVO - AUTORIZAÇÃO DE USO - BEM PÚBLICO - REVOGAÇÃO DO ATO - POSSIBILIDADE - NATUREZA PRECÁRIA - AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO - LIMITES DO PODER REVOGADOR - COMPETÊNCIA - CERTEZA E LIQUIDEZ DO DIREITO NÃO COMPROVADA.

1. Hipótese em que Prefeito do Município do Rio de Janeiro revogou autorização de uso de bem público onde a pessoa jurídica desenvolve comércio para a realização de obra de interesse comum, qual seja, o alargamento da Avenida das Américas.

2. Descabida a alegação de que o Prefeito do Município do Rio de Janeiro era autoridade ilegítima para a realização do ato; pois, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios (art. 107, XXI), é justamente ele quem tem esta competência. Se a lei permite à autoridade revogar o ato, age ela nos estritos limites do seu poder revogador.

3. Reconhecido na jurisprudência e doutrina que **a autorização para o funcionamento, instrumentalizada pelo alvará, não gera ao particular, direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, a bem da verdade, traduz-se em mera detenção.** Se não gera direito adquirido, existindo ainda mera detenção, pode a Administração perfeitamente revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado. Descabe ao Poder Judiciário impor à autoridade seja concedida à recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão.

4. Ainda que se possa alegar, trata-se não de autorização, mas de permissão, pois nenhum direito líquido e certo vindicado neste mandamus socorreria ao recorrente, uma vez que doutrina e jurisprudência vai ao encontro da pretensão recursal da recorrente. Senão vejamos: **Permissão – é ato unilateral pelo qual a administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público.**

No primeiro caso serve de exemplo a permissão para



desempenho do serviço de transporte coletivo, facultada precariamente por esta via, ao invés de outorgada pelo ato convencional denominado concessão. Exemplo da segunda hipótese tem-se no ato de facultar a instalação de banca de jornais em logradouro público, ou de quiosque para venda de produtos de tabacaria etc.' (Celso Antonio Bandeira de Mello; Curso de Direito Constitucional... ; 21ª ed.; p.417); Jurisprudência do STJ: '...2. A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF(...)'. (RMS 18.349/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2007, DJ 23/08/2007).

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA - PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE SUSCITADA PELO AGRAVADO - REJEIÇÃO - MÉRITO - EXPLORAÇÃO DE COMÉRCIO EM BEM PÚBLICO - AUTORIZAÇÃO DE USO - MERA LIBERALIDADE DO ENTE PÚBLICO - ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL, DISCRICIONÁRIO E PRECÁRIO - REVOGAÇÃO DE ALVARÁ PELO PODER PÚBLICO - POSSIBILIDADE - AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. A autorização de uso, trata-se de ato administrativo unilateral, discricionário e precário, motivo pelo qual, é permitido à municipalidade, a qualquer tempo, sem necessidade de instauração do contraditório, revogar o respectivo alvará. Recurso conhecido e desprovido. (Agravo de Instrumento nº 2007.000406-1, Relator: Des. Aderson Silvino, 2ª Câmara Cível, Publicado em 10/04/2007) (Grifos Nossos).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE USO DE IMÓVEL MUNICIPAL POR PARTICULAR. NATUREZA PRECÁRIA E DISCRICIONÁRIA. POSSIBILIDADE DE CANCELAMENTO. PREVISÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A autorização de uso de imóvel municipal por particular é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária, precária, através do qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Trata-se, portanto, de ato revogável, sumariamente, a qualquer tempo, e sem ônus para o Poder Público.
2. Como a Administração Pública Municipal não mais consente a permanência da impetrante no local, a autorização perdeu sua eficácia. Logo, não há direito líquido e certo a ser tutelado na hipótese dos autos.
3. Comprovação nos autos da existência de previsão contratual no tocante ao cancelamento da permissão debatida.



PL: 5/36
FL: 63

4. Recurso não provido.
(RMS 16280/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 19.4.2004)

Por fim, quanto à análise de eventual lesão a direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, temos que a proposta resguarda o direito dos atuais detentores do título de Cessão de Direitos de Uso, vez que estes continuarão na posse do bem público, mediante processo formal de recadastramento e regularização, de modo que não há que se falar em um rompimento abrupto de regime jurídico.

Outrossim, em se tratando de uma outorga de uso a terceiros sem estipulação de prazo final, é pacífica a jurisprudência no sentido de que sua revogação **não gera direito à indenização.**

É o parecer que se submete à consideração superior.

Londrina (PR), 01 de fevereiro de 2016.

LEONARDO MARTIN GARCIA
Procurador do Município de Londrina – Matrícula 15.939-5

RATIFICO. Em 01 / 02 / 2016

RENATA KAWASSAKI SIQUEIRA
Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente
Procuradora Geral Adjunta de Gestão da Consultoria



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 5/16
FL: 64

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO AO

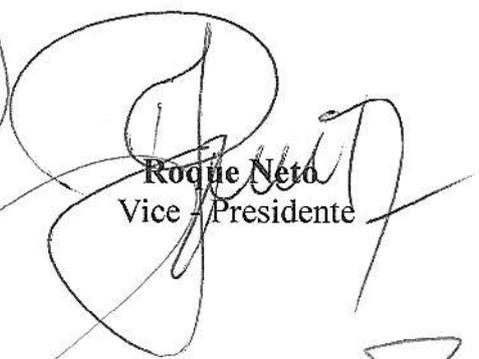
PROJETO DE LEI Nº 5/2016

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Londrina corrobora parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa e se manifesta favoravelmente a tramitação do presente Projeto de Lei, juntamente com a Emenda que ora apresenta, acatando sugestão do parecer técnico jurídico.

Sala de Sessões, 15 de fevereiro de 2015.

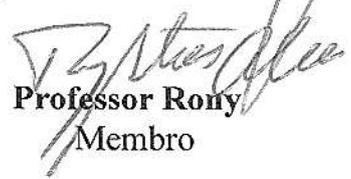
A COMISSÃO:


Mário Takahashi
Presidente/Relator


Roque Neto
Vice-Presidente


Jamil Janene
Membro


Vilson Bittencort
Membro


Professor Rony
Membro