



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO CHICO LEITE - PT/DF

PARECER Nº 2/2013 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 1.645/2013, que "Disciplina a atividade econômica das cantinas comerciais escolares na rede pública de ensino do Distrito Federal e dá outras providências".

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado Chico Leite

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, do Poder Executivo, "*disciplina a atividade econômica das cantinas comerciais escolares nas redes pública de ensino do Distrito Federal*".

O texto fixa regras para promover a forma e critérios para a outorga do uso dos espaços destinados a cantinas comerciais nos estabelecimentos da rede pública de ensino, estabelecendo como premissa fundamental a permissão remunerada de uso, precedida de licitação pública.

Além disso, determina que informações nutricionais dos alimentos comercializados estarão afixadas em murais, devendo as cantinas:

a) disponibilizar para venda dois tipos de frutas *in natura*, entre as enumeradas no artigo quarto;

b) proibir a venda de bebidas alcoólicas e cervejas sem álcool, bem como aquelas que contenham taurina ou inositol.

Na Exposição de Motivos nº 01/2013, da Secretaria de Estado de Educação, encaminhada por meio da Mensagem nº 305/2013, do Senhor Governador do Distrito Federal, fica claro que o objetivo da proposição é disciplinar de forma transparente a exploração das áreas nas unidades da rede pública de ensino distrital para fins de comercialização de alimentos.

A presente proposição se encontra tramitando em regime de urgência, com fulcro no art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, foram apresentadas onze emendas pelo ilustre Deputado Olair Francisco. Na Comissão de Educação, Saúde e Cultura, o projeto foi aprovado com uma emenda da relatora, que modificou os valores das multas a serem aplicadas pelo descumprimento da lei.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

II – VOTO DO RELATOR

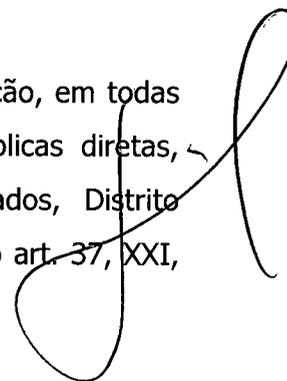
Compete à Comissão de Constituição e Justiça, entre outras atribuições, analisar a **admissibilidade** das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, I, *do RICLDF*.

A matéria em tela insere-se na competência legislativa desta Casa, na medida em que o Distrito Federal detém competência suplementar para dispor sobre normas de licitação nos seguintes termos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI,



e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;"

Isso porque o fato de a Constituição definir como competência privativa da União legislar sobre certas matérias, *in casu*, normas gerais de licitação e contratação, permitiu aos Estados legislarem (não concorrentemente, mas) suplementarmente, conforme dispõe o § 2º do artigo 24 da Constituição.

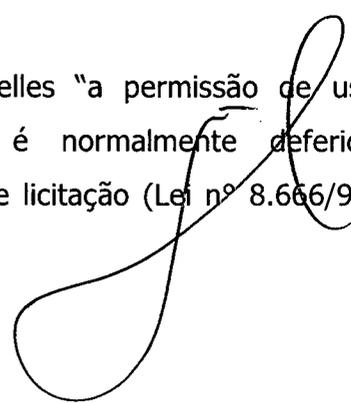
A competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal é corolário da repartição vertical de competências, deixando espaço para o surgimento de normas locais que diretamente apliquem seus comandos, sem desrespeitá-los.

É o que se extrai da combinação de seus arts. 32, § 1º, e 30, inciso I, que atribui competência legislativa aos Estados e Municípios sobre assuntos de interesse local.

Cabe destacar que a Permissão de Uso de Bem Público, prevista na proposição, é um ato administrativo, unilateral, discricionário ou vinculado, precário ou com certa estabilidade, remunerado, com ou sem condições, pelo qual a Administração possibilita a utilização individual e personalizada de determinado bem público por particular, selecionado normalmente por licitação conforme determina o art. 2º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locação da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei."

Segundo o renomado autor Hely Lopes Meirelles "a permissão de uso especial de bem público, como ato unilateral, é normalmente deferida independentemente de lei autorizativa, mas depende de licitação (Lei nº 8.666/93,



art. 2º), podendo ainda, a legislação da entidade competente impor requisitos e condições para sua formalização e revogação".

O instituto da licitação previsto no projeto de lei vem resguardar os princípios constitucionais da igualdade e da moralidade.

Além disso, tal instituto está previsto como requisito indispensável para a permissão de uso de bens públicos, nos termos da Lei federal nº 8.987, de 1995, da seguinte maneira:

"Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

IV- permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco."

Cabe destacar que a Lei Orgânica do Distrito Federal também regulamenta a matéria nos seguintes termos:

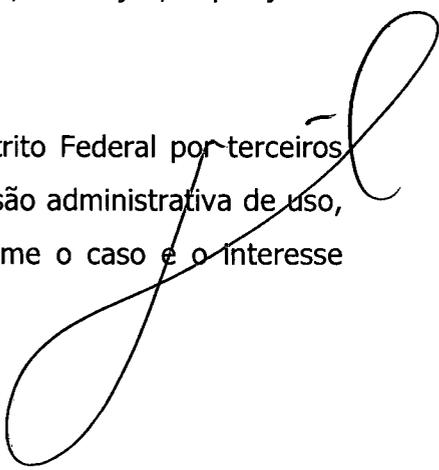
"Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

(...)

V - dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos;

(...)

"Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei."



Assim, a presente proposição não apresenta óbice para aprovação nesta Casa, cabendo, todavia, exame mais acurado de seus artigos 25 e 26.

O projeto traz, no artigo 26, disposições relativas à manutenção de atuais ocupantes por um período de três anos e, no art. 25, à possibilidade da transferência da permissão nas hipóteses de falecimento ou invalidez permanente do permissionário durante esse período.

Quanto ao art. 26, não desconhecemos que a outorga da permissão de uso de espaços públicos, conforme o regramento legal, condiciona-se a prévia licitação, o que, a propósito, está previsto no art. 6º da proposição ora analisada e passará a valer para novos candidatos a ocupantes.

Ocorre, porém, que, pelo caráter de medida regularizadora de que se reveste o presente projeto — é dizer, por tratar-se de esforço do governo para trazer uma situação fática histórica irregular para o âmbito da legalidade —, há que se ter em conta, no exame do projeto, a nota de excepcionalidade da matéria, a demandar, bem por isso, juízo de ponderação que, a par de estabelecer o necessário e indispensável marco legal para as outorgas, assegure um mínimo de justiça social para os atuais ocupantes, além de garantir a continuidade dessa atividade cuja importância para a comunidade é indiscutível.

A isso somos levados pela consideração de que, assim como não se pode admitir que a irregularidade se perpetue indefinidamente, não se pode — ainda que para estabelecer o imprescindível marco legal regulatório — desconhecer o caráter histórico e a boa-fé dos atuais ocupantes, aspectos que, além de indiscutível relevância social, têm relevância jurídica. Acresça-se a isso, ousado afirmar, que foi a inércia do poder público que deu causa à perpetuação da ocupação à margem da lei, de sorte que não há nem mesmo como falar em clandestinidade dos atuais ocupantes sem, de igual maneira, apontar a omissão de sucessivos mandatários.

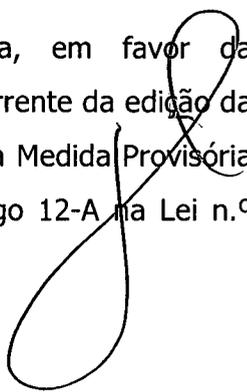
Bem por isso, para os atuais ocupantes, não nos parece desarrazoado que o projeto cuide de disciplinar a passagem do regime jurídico atual (melhor dizendo: passagem da informalidade) para o regime da lei proposta. De maneira que essas

notas de excepcionalidade se nos afiguram como autorizadoras da previsão de regra de transição, à semelhança daquela contida no art. 26, § 2º, do projeto, que, a par de estabelecer o marco temporal para a licitação que já tarda, assegure prazo razoável aos atuais ocupantes para que se organizem, tendo em conta, ademais, que a atividade econômica que exercem é notadamente de subsistência, realidade social que não se pode ignorar. Nessa hipótese excepcional, portanto, é que consideramos admissível o referido artigo.

Cabe mencionar, por oportuno, que o prazo razoável de transição, segundo entendemos, não pode ser exíguo a ponto de impossibilitar a reorganização dos atuais ocupantes e do próprio Poder Público para efetivar a licitação — o que, neste último caso, poderia levar à indesejável descontinuidade da prestação do serviço —, mas também não pode ser, por óbvio, dilatado a ponto de fazer parecer que a situação irregular se prolongará em desprestígio do cumprimento da lei. No entanto, a avaliação do prazo fixado no projeto, porque relativa ao mérito da matéria, refoge à competência regimental desta comissão, por isso deixamos de sobre ele nos manifestar.

Quanto ao disposto no art. 25, relativo à transferência da permissão das atuais ocupações, regularizadas na forma proposta pelo projeto, nas hipóteses de falecimento ou invalidez permanente, igualmente nos parece tratar-se de hipótese admissível igualmente em decorrência da mesma nota de excepcionalidade já mencionada, sabido que a doutrina aponta o caráter pessoal da outorga de permissão tanto para ocupação de espaço, que é o caso em exame, quanto para prestação de serviço. Tanto que está previsto no art. 7º da proposição que o Termo de Permissão Remunerada de Uso – TPRU é pessoal, sendo vedada a sua locação ou cessão.

Neste caso, porém, cremos poder acrescentar ainda, em favor da admissibilidade do dispositivo, a recente alteração normativa decorrente da edição da Lei federal n.º 12.865, de 09.10.2013, resultante da conversão da Medida Provisória n.º 615, de 2013. Essa norma, em seu artigo 27, inseriu o artigo 12-A na Lei n.º



12.587/13, que institui as diretrizes para política nacional de mobilidade, cujos §§ 2º e 3º assim dispõem:

Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)

§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)

§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)

§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)

Essa lei federal, claro está, mitigou o caráter *intuitu personae* da outorga do serviço de táxi para admitir a sucessão *causa mortis*, atendidas as condições por ela mesma fixadas. E embora a hipótese específica de que cuide seja a de prestação de serviço público, nada há, nessa modalidade de contrato administrativo, segundo entendemos, que a diferencie substancialmente da outorga tratada no projeto em análise, até porque constituem, ambas as modalidades, espécies do gênero "permissão".

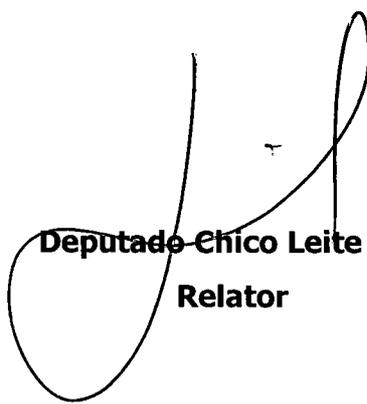
Considerada, pois, a validade da lei federal e a similitude dos institutos, vale aqui, a nosso juízo, a aplicação analógica ao caso em exame. Com esses fundamentos é que consideramos admissível o art. 25 do projeto.

Quanto às emendas apresentadas, nada vislumbramos que possa obstar a admissibilidade, valendo observar que há duas incidentes sobre o art. 15 da proposição, ambas admissíveis, que deverão, portanto, ser avaliadas em plenário à luz das regras de preferência regimental.

Diante de todo o exposto, manifestamo-nos **pela admissibilidade** do Projeto de Lei nº 1.645/2013, bem assim das emendas a ele apresentadas.

Sala das Reuniões, em

Deputado
Presidente



Deputado Chico Leite
Relator