

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 137, de 2013, do Senador Gim, que *dispõe sobre a transmissão do direito de utilização de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas no caso de morte ou enfermidade de seu titular.*

RELATOR: Senador **VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 137, de 2013, de autoria do Senador Gim, que *dispõe sobre a transmissão do direito de utilização de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas no caso de morte ou enfermidade de seu titular.*

A proposição é constituída por três artigos. O art. 1º define o objeto da futura lei. O art. 2º contém as disposições normativas. Por fim, o art. 3º veicula a cláusula de vigência.

Como indicado na ementa, o projeto assegura a transferência, a pedido, da utilização privada de área pública por pequenos equipamentos urbanos, ao cônjuge/companheiro ou parentes do titular do direito de uso que venha a falecer ou seja acometido de enfermidade física ou mental que o impossibilite de gerir seus próprios atos.



A transmissão deverá observar a seguinte ordem de preferência: cônjuge/companheiro, descendentes e ascendentes. Para ter reconhecido o direito, o cônjuge deverá atender à condição estabelecida no art. 1.830 do Código Civil, ou seja, não poderá estar separado judicialmente, nem separado de fato há mais de dois anos, salvo prova, neste último caso, de que a convivência se tornou impossível sem sua culpa. Já no caso de parentes de mesma classe, terão prioridade os de grau mais próximo.

Ademais, a transmissão dependerá de requerimento do interessado, a ser apresentado no prazo para a abertura do inventário ou partilha, bem como do preenchimento, pelo dependente, dos requisitos exigidos pelo Município para o uso privado de área pública por equipamentos urbanos.

Na justificação, é assinalado que, embora as cidades brasileiras devam muito aos trabalhadores que, em seus quiosques, *trailers*, feiras e bancas, oferecem importantes serviços à comunidade, *inexiste garantia legal de que, com sua morte ou sua incapacitação, seus dependentes – que, com o revigorante afeto familiar, inspiram-nos na missão de iluminar a cidade – não ficarão ao desamparo*. Ainda segundo a justificação, tais dependentes muitas vezes *abdicam de sua individualidade e autonomia profissionais para trabalhar conjuntamente* com o titular do equipamento urbano.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Compete a essa Comissão deliberar sobre a matéria, a teor do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A União pode sobre ela dispor, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Com efeito, trata-se da regulação do uso de bens e da transmissão do respectivo direito, afetas ao Direito Civil. O assunto disciplinado – ocupação de área pública por equipamentos urbanos – também se enquadra entre aqueles regulados pelo Direito Urbanístico, sobre o qual a União pode editar normas gerais, em conformidade com o art. 24, inciso I, da Carta Magna. Trata-se, na verdade, de estabelecer

normas gerais sobre ocupação e utilização do solo urbano – o que cabe à lei (federal), nos termos do *caput* do art. 182 da CF. Além disso, o tema não se sujeita à reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 61, § 1º, da Lei Maior.

No mérito, partilhamos as preocupações do autor do projeto. Dada a inexistência de uma lei geral sobre a matéria, a situação dos titulares de quiosques e outros equipamentos urbanos de pequeno porte é precária no tocante à transmissão, a seus dependentes, dos direitos de uso do espaço público.

Ora, se o próprio poder público municipal reconhece a relevância dos serviços prestados por esses trabalhadores, ao permitir que façam uso do espaço, seria contraditório determinar a cessação da atividade por algum infortúnio que tenha vitimado o titular do direito, quando membros de sua família detêm condições para continuar a prestar os serviços, o que sói acontecer, uma vez que tais empreendimentos costumam ter uma gestão familiar. A interrupção das atividades é prejudicial não apenas à família do titular do equipamento urbano, mas também à própria comunidade, que deixa de dispor, mesmo que temporariamente, das comodidades por ele oferecidas, até que outra pessoa se proponha a prestar os serviços.

A proposição analisada segue lógica semelhante à da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que previu direito semelhante para os familiares de permissionários de serviço de táxi que venham a falecer. Assim, a iniciativa guarda consonância com o pensamento da maioria do Parlamento, no sentido de proteger os familiares de pessoas que prestam serviços públicos, de utilidade pública ou de interesse coletivo e evitar a descontinuidade na prestação.

Entretanto, entendemos que a redação da nova Lei deveria guardar maior similaridade com a da Lei nº 12.865, de 2013. Nesta, a transferência da outorga dos serviços de táxi é feita aos familiares do prestador **pelo prazo da outorga original**. Com isso, evitaremos impugnações à nova lei, sob o argumento de que ela conduziria à perpetuidade da outorga em favor de uma mesma família.

Ressalte-se, aliás, que não se exige licitação nem para a outorga primária, nem para sua transmissão. Não se trata de serviço público, que só pode ser concedido ou permitido mediante licitação (CF, art. 175, *caput*). Da mesma forma, não se trata de contrato administrativo, o que também atrairia a exigência do procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI). Antes, o que se tem é um **ato administrativo unilateral** de outorga, onerosa ou gratuita, de utilização de bem público por particular, conforme os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (**Manual de Direito Administrativo**, 25ª Ed., p. 1.160). Assim, não pode ser conferido com violação à impessoalidade, mas também não exige a realização de procedimento de licitação.

Nesse mesmo sentido, Maria Silvia Zanella Di Pietro, ao comentar a permissão de uso de bem público, defende que, quanto à licitação, não é, em regra, necessária, a não ser que leis específicas sobre determinadas matérias o exijam (**Direito Administrativo**, 21ª Ed., p. 658).

O projeto observa os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. No tocante à técnica legislativa, temos apenas dois reparos a fazer em relação a seu texto. O inciso I do § 4º do art. 2º da proposição determina que o requerimento do cônjuge/companheiro ou parente seja apresentando no prazo para a abertura do inventário e partilha, previsto no art. 589 do Código de Processo Civil. Ocorre que o falecimento do titular do equipamento urbano não é a única hipótese de transmissão do direito de uso prevista no projeto. Há também o caso de enfermidade incapacitante, que não dá ensejo à abertura de inventário e partilha. Entendemos de melhor alvitre simplesmente explicitar em dias aquele mesmo prazo, sem fazer referência ao Código de Processo Civil.

Outra alteração que propomos é a substituição, no inciso II do § 4º do art. 2º do projeto, do termo “dependente” por “interessado”. Tal dispositivo prevê, como exigência para a transmissão, que o dependente preencha os requisitos municipais para o uso privado de área pública. Ocorre que nem todos os possíveis sucessores podem ser qualificados como “dependentes” do titular do direito de uso.

Além disso, consideramos mais adequado, do ponto de vista da técnica legislativa, regulamentar não apenas a transmissão da outorgada,

mas sim ditar normas gerais – em cumprimento ao inciso I do art. 24 e ao *caput* do art. 182 da CF – sobre a ocupação do solo urbano a ela relativa. Por isso, apresentamos substitutivo, incorporando todo o objeto do PLS original e trazendo, ainda, normas gerais sobre a transmissão do direito, a sua extinção, bem como a gestão democrática, observado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 137, de 2013, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2013

Institui, nos termos do *caput* do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, *trailer*, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, *trailer*, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

Art. 2º O direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, *trailer*, feira, banca de venda de jornais e de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

§ 1º É permitida a transferência da outorga, pelo prazo restante, a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal.

§ 2º No caso de falecimento do titular ou de enfermidade física ou mental que o impeça de gerir seus próprios atos, a outorga será transferida, pelo prazo restante, nesta ordem:

I – ao cônjuge ou companheiro;

II – aos ascendentes e descendentes.

§ 3º Entre os parentes de mesma classe, preferir-se-ão os parentes de grau mais próximo.

§ 4º Somente será deferido o direito de que trata o inciso I do § 2º deste artigo ao cônjuge que atender os requisitos do art. 1.830 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

§ 5º O direito de que trata o § 2º deste artigo não será considerado herança para todos os efeitos de direito.

§ 6º A transmissão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de:

I – requerimento do interessado no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do falecimento do titular, da sentença que declarar sua interdição ou do reconhecimento, pelo titular, por escrito, da impossibilidade de gerir os seus próprios atos em razão de enfermidade física atestada por profissional da saúde;

II – preenchimento pelo dependente dos requisitos exigidos pelo Município para a outorga.

Art. 3º Extingue-se a outorga:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações assumidas;

III – por revogação do ato pelo Poder Público Municipal, desde que demonstrado o interesse público de forma motivada e mediante indenização proporcional ao tempo restante de vigência.

Art. 4º O Município poderá dispor sobre outros requisitos para a outorga, observada a gestão democrática de que trata o art. 43 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14076.02042-05