



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 625, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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 atraria 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**, 25<sup>a</sup> 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**, 21<sup>a</sup> 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 N° - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° , 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, 4 de junho de 2014.

SENADOR ANTONIO DINIZ VICI -, Presidente  
, Relator

## **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

Na 30<sup>a</sup> Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizada em 28/05/2014, durante a discussão do Projeto de Lei do Senado nº 137, de 2013, o Relator da Matéria, Senador Vital do Rêgo, acata oralmente a Emenda nº 1, de autoria do Senador Gim, incorporando-a à emenda substitutiva oferecida originalmente em seu Relatório.

Na 33<sup>a</sup> Reunião Ordinária, realizada em 04/06/2014, a Comissão aprova o Substitutivo do Senador Vital do Rêgo ao PLS nº 137, de 2013, incorporando a Emenda nº 1, de autoria do Senador Gim, nos termos a seguir:

### **EMENDA N° 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO) AO PROJETO DE LEI DO SENADO N° 137, 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;

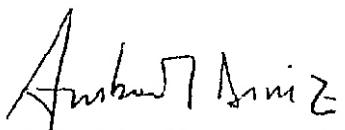
II – pelo descumprimento das obrigações assumidas;

III – por revogação do ato pelo Poder Público Municipal, desde que demonstrado o interesse público de forma motivada.

**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, 4 de junho de 2014



Senador ANIBAL DINIZ, Vice-Presidente

**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 137, de 2013**

**TERMINATIVO**

ASSINAM O PARECER, NA 33ª REUNIÃO, DE 04/06/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)  
 VICE-PRESIDENTE: SENADOR ANIBAL DINIZ  
 RELATOR: SENADOR VITAL DO RÉGO

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
• José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
• Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
• Pedro Taques (PDT)	3. Jorge Viana (PT)
• Anibal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antônio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Terraço (PMDB)	4. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Fábio Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
• Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Cidinho Santos (PR)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL**

**ELENCO N.º 4 - CCJ (SUBSTITUTO) A  
PROPOSIÇÃO: PLIS N.º 134, DE 2013 :**

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PC do B, PSOL, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PC do B, PSOL, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSE PIMENTEL	X				1 - ANGELA PORTELA				
GLEISU HOFFMANN	X				2 - LIDICE DA MATA				
PEDRO TAQUES	X				3 - JORGE VIANA				
ANTIBAL DINIZ (PLFESTANTE)					4 - ACIR GURGACZ				
ANTONIO CARLOS VALADARES'	X				5 - WALTER PINHEIRO				
INACIO ARRUDA					6 - RODRIGO ROLLENBERG				
MARCELO CRIVELLA					7 - HUMBERTO COSTA	X			
RANDOLFE RODRIGUES	X				8 - PAULO PAIM				
EDUARDO SUPlicY					9 - ANA RITA				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAÚA					1 - CIRO NOGUEIRA				
VITAL DO REGO (REPLATE)	X				2 - ROBERTO REQUIÃO				
PEDRO SIMON					3 - VAGO				
RICARDO FERRACO					4 - CLEÓSIO ANDRADE				
LUÍZ HENRIQUE					5 - VALDIR RAUPP				
EUNÍCIO OLIVEIRA					6 - BENEDITO DE LIRA				
FRANCISCO DORNELLES					7 - WALDEMAR MOKA				
SÉRGIO PETECÃO	X				8 - KATIA ABREU				
ROMERO JUCA	X				9 - LOBÃO FILHO				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM, SD)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM, SD)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AÉCO NEVES					1 - LÚCIA VÁNIA	X			
CÁSSIO CUNHA LIMA					2 - FLEXA RIBEIRO				
ALVARO DIAS					3 - CICERO LUCENA				
JOSE ACRIPINO					4 - PAULO BAUER				
ALOYSIO NUÑEZ FERREIRA					5 - CYRIO MIRANDA				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO	X				1 - GIM				
MOZARILDO CAVALCANTI	X				2 - EDUARDO AMORIM				
MAGNOMALTA	X				3 - CIDINHO SANTOS				
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	X				4 - ALFREDO NASCIMENTO				

**TOTAL: 17 SIM: 15 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: — AUTOR: — PRESIDENTE 1**

**SALA DAS REUNIÕES, EM 04 / 06 / 2014**

*Senador ANIBAL DINIZ*  
Vice-Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFETO DE QUORUM (art 132, § 8º, do RJSF)  
(atualizado em 30/05/2014).

**SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**TEXTO FINAL  
Do PROJETO DE LEI DO SENADO N° 137, DE 2013  
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

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, ncesta ordcm:

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.

**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, 16 de julho de 2014.

Senador VITAL DO RÉGO, Presidente

Ofício nº 108/2014 – PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 16 de julho de 2014.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador **RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, combinado com o art. 284, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão, em turno suplementar, adotou definitivamente o **Substitutivo** do Senador Vital do Rêgo ao Projeto de Lei do Senado nº 137, de 2013, 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”, de autoria do Senador Gim.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Senador **VITAL DO RÉGO**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**  
**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

---

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

---

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

---

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

---

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

---

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.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Pùblico e da Defensoria Pùblica da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Pùblico e da Defensoria Pùblica dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pùblica, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 175. Incumbe ao Poder Pùblico, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços pùblicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços pùblicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Pùblico municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

#### LEI COMPLEMENTAR N° 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

#### LEI N° 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973.

Institui o Código de Processo Civil.

~~Art. 589. A execução definitiva far-se-á nos autos principais; a execução provisória, nos autos suplementares, onde os houver, ou por carta de sentença, extraída do processo pelo escrivão e assinada pelo juiz. (Revogado pela Lei nº 11.232, de 2005)~~

---

**LEI N° 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

---

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
  - II – debates, audiências e consultas públicas;
  - III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
  - IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
  - V – (VETADO)
- 

**LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.**

Institui o Código Civil.

---

Art. 1.830. Somente é reconhecido direito sucessório ao cônjuge sobrevivente se, ao tempo da morte do outro, não estavam separados judicialmente, nem separados de fato há mais de dois anos, salvo prova, neste caso, de que essa convivência se tornara impossível sem culpa do sobrevivente.

---

**LEI N° 12.865, DE 9 DE OUTUBRO DE 2013.**

Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); autoriza a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural oriundas de, ou contratadas com, recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); altera os prazos previstos nas Leis nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e nº 12.249, de 11 de junho de 2010, autoriza a União a contratar o

Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência; disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional; disciplina a transferência, no caso de falecimento, do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque **trailer**, feira e banca de venda de jornais e de revistas; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos; altera as Leis nºs 12.666, de 14 de junho de 2012, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 11.508, de 20 de julho de 2007, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 9.069, de 29 de junho de 1995, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.587, de 3 de janeiro de 2012, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 4.870, de 1º de dezembro de 1965 e 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 4.870, de 1º de dezembro de 1965; e dá outras providências.

---

*DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO*

**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 o impossibilitar 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, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A União pode sobre ela dispor, nos termos do art. 22, 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, I, da Carta Magna.

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.

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.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 137, de 2013, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 2º do PLS nº 137, de 2013:

“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 será transferido, pelo prazo restante da outorga, nesta ordem, ao cônjuge ou ao companheiro, aos descendentes e aos ascendentes do titular, no caso de falecimento deste ou de enfermidade física ou mental que o impeça de gerir seus próprios atos.

.....”

## **EMENDA N° - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º, § 4º, I, do PLS nº 137, de 2013:

“Art. 2º.....

.....  
§ 4º .....

I - requerimento do interessado no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do falecimento do titular ou da sentença que declarar sua interdição;

## **EMENDA N° - CCJ**

Substitua-se, no art. 2º, § 4º, II, do PLS nº 137, de 2013, o termo “dependentes” por “interessados”.

Sala da Comissão,

A handwritten signature consisting of two overlapping ovals. The oval on the left contains the word "Presidente" and the oval on the right contains the word "Relator". Both signatures are written in cursive script.

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador VITAL DO RÉGO**

### **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 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, I e II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A União pode sobre ela dispor, nos termos do art. 22, 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, I, da Carta Magna. 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, 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 e se condiciona a prévia anuênciam do poder público municipal. Com isso, evitaremos discussões quanto a eventual violação da autonomia municipal, bem como críticas no sentido de que a nova lei conduzirá à perpetuidade da outorga em favor de uma mesma família.

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.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 137, de 2013, com as seguintes emendas:

## **EMENDA N° - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 2º e se inclua o inciso III ao § 4º do mesmo artigo do PLS nº 137, de 2013:

**“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 será transferido, pelo prazo restante da outorga, nesta ordem, ao cônjuge ou ao companheiro, aos descendentes e aos ascendentes do titular, no caso de falecimento deste ou de enfermidade física ou mental que o impeça de gerir seus próprios atos.

.....

§ 4º.....

.....

III – reconhecimento, pela autoridade pública municipal, da existência de interesse público na continuidade da prestação dos serviços pelo interessado.”

## **EMENDA N° - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º, § 1º, I, do PLS nº 137, de 2013:

**“Art. 2º**.....

.....

§ 4º .....

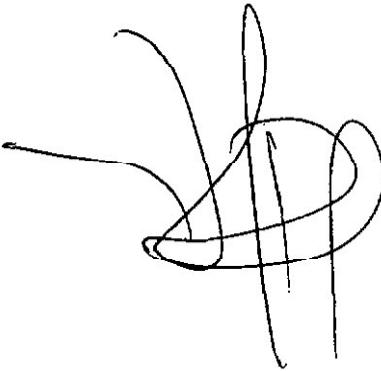
I - requerimento do interessado no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do falecimento do titular ou da sentença que declarar sua interdição;

.....”

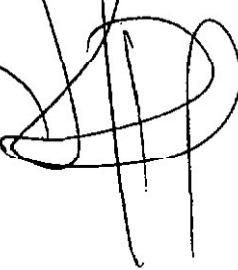
**EMENDA N° - CCJ**

Substitua-se, no art. 2º, § 4º, II, do PLS nº 137, de 2013, o termo “dependentes” por “interessados”.

Sala da Comissão,



, Presidente



, Relator

Publicado no **DSF**, de 45/7/2014

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

**OS: 13&\*, 2014**

**OS: 13262/2014**