



PARECER nº 849 /2016 – PRCON/PGDF

Processo nº: 390-000.509/2016

Interessado: SUBCID/SEGETH

Assunto: Questionamento quanto a publicação da Lei nº 13.311/2016.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 23/01/2017
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
_____/_____/20____.

**Ementa: DIREITO URBANÍSTICO.
DIREITO ADMINISTRATIVO. NORMA
GERAL. LICITAÇÃO. DISPENSA.**

1. Lei nº 13.311/2016 contendo regulamentação da utilização e da ocupação de áreas públicas por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e bancas de jornal e revistas.
2. A Lei n. 13.311/2016 não é norma geral urbanística.
3. Norma Federal em vigor contendo regras de dispensa de licitação em casos específicos, pelo que resta à Administração Pública, à luz do princípio da legalidade, cumprir a norma posta, enquanto não proferido resultado final do exame de sua constitucionalidade.
4. O ato jurídico de outorga do uso privativo de bem público por particular nos casos de equipamentos urbanos do tipo quiosques, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas no Distrito Federal é a permissão de uso qualificada.
5. Sugestão de ajuizamento de ADI.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

I – RELATÓRIO

folha nº

68

Processo nº

390.000.509/2016

Rubrica

227.146-X



Em pauta, consulta do senhor Secretário de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal, em atendimento a solicitação da Diretoria de Atividades em Mobiliários Urbanos da Subsecretaria de Ordenamento das Cidades, exarada nos seguintes questionamentos:

“Diante de todo exposto, acerca da Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016,

....

- 1. A transferência que trata a referida Lei remete-se ao termo de permissão de uso qualificada? Ou seja, aquele precedido de licitação, por citar “pelo prazo restante”, porque somente os termos de permissão de uso qualificada possuem prazo. Sendo que as permissões de uso não-qualificadas (sem licitação, condicionada a certos requisitos) não possuem prazo.*
- 2. Sendo a permissão de uso o instrumento adequado a validar a ocupação de área pública, com uso continuado do bem público por feiras, bancas de jornais e revistas, trailers e quiosques, conforme Decisão 131/2003 – TCDF, e possuir o caráter pessoal, não sendo possível a sua transferência a terceiros, sob pena de violação da própria natureza personalíssima do instituto, e conforme Parecer nº 21/2012 – PROMAI/PGDF anexo, como devemos proceder quanto ao advento da referida Lei?”*

Encontram-se juntados ao processo:

- a. Cópia da Lei nº 13.311/2016, fl. 06.
- b. Cópia da Lei distrital nº 4.954/2012, fl. 07/10.
- c. Extrato de ementa do julgamento na ADI 2012.002.025771-4, fl. 11.
- d. Cópias da Lei nº 4.257/2008 e Decreto, fl. 12/21.
- e. Cópias da Lei nº 4.748/2012 e Decreto, fl. 22/32.
- f. Parecer nº 021/2012 – PROMAI/PGDF, fl. 49/65.

2



É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, necessário esclarecer que a presente consulta decorre da novel legislação federal consubstanciada na Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016, e sua incidência no Ordenamento Jurídico do Distrito Federal.

A legislação federal em referência possui a seguinte redação:

“Art. 1ª 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. 2ª O direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

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

§ 2ª 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.

§ 3ª 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 aos 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 transferência de que trata o § 2º deste artigo dependerá de:

I - requerimento do interessado no prazo de sessenta dias, contado 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 interessado, 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 - Estatuto da Cidade.

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

Sobre tal norma, tenho a dizer que é oriunda de um projeto iniciado no Senado Federal, de autoria do então Senador Gim Argello – PTB/DF, com vistas a regulamentação da utilização e da ocupação de áreas públicas por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e bancas de jornal e revistas. A citada norma foi publicada



no Diário Oficial da União em 12 de julho de 2016, com vigência desde então, sem notícia de questionamento em controle de constitucionalidade nas instâncias de praxe.

A leitura da norma expressa com facilidade os motivos de sua expedição, que se resumem nos seguintes pontos:

a. outorga de uso de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de jornais e revistas, atendidos os requisitos **exigidos pelo poder público local**;

b. possibilidade de transferência da outorga para terceiros, desde que pelo prazo restante e para aqueles que preencham os requisitos da lei municipal;

c. ainda pelo prazo restante, em casos de morte ou enfermidade física e mental, há a possibilidade de transferência para o cônjuge ou companheiro, em primeiro lugar, e aos ascendentes e descendentes, respeitada a necessidade de requerimento específico e preenchimento dos requisitos exigidos pelo Município;

d. a transferência da outorga não é considerada herança;

e. extinção da outorga pelo advento do tempo, pelo descumprimento das obrigações assumidas, e mediante revogação.

A citada lei federal estabelece critérios permissores da transferência da titularidade do ato administrativo concessor do uso de área pública para determinadas finalidades urbanísticas, com base na norma Constitucional definidora da Política Urbana¹. Em que pese tal direcionamento, com todo respeito, **não vejo a referida norma**

¹ “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

70

390.000.509/2016

227.146-X



federal como definidora ou regulamentadora da política de desenvolvimento urbano², ainda que se delimitando o seu objeto a quiosques, trailers, feiras ou bancas de jornais.

Não se está diante de critérios urbanísticos para os equipamentos listados, a exemplo da ordenação e planejamento, por planos de ocupação, dos usos permitidos em setores da urbis, mecanismos da integração de tais usos no espaço urbano, ou até mesmo, a definição do instrumento jurídico de “outorga”³; pelo que a norma em comento está **distante** do conceito de urbanismo de Hely Lopes Meirelles⁴, para quem “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.” E ainda disse que espaços habitáveis seriam “todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.”

Ora, bem disse José Afonso da Silva que “são, pois, normas do Direito Urbanístico todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística”⁵

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

² Com todo respeito não se está diante de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” Art. 1º, parágrafo único da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto das Cidades.

³ Para utilizar as palavras insertas na própria lei.

⁴ Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, p. 491.

⁵ José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, 4ª edição, 2006, pp. 38.



Em sequência, o douto professor José Afonso da Silva descreveu⁶ os complexos de normas urbanísticas nos seguintes termos:

“(a) Normas de sistematização urbanística – que estruturam os instrumentos de organização dos espaços habitáveis, e são as pertinentes (1) ao planejamento urbanístico; (2) à ordenação do solo em geral e de áreas de interesse especial;

(b) Normas de intervenção urbanística – que se referem à delimitação e limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir.

(c) Normas de controle urbanístico – que são aquelas destinadas a reger a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo, como as que estabelecem diretrizes de atividades urbanísticas dos particulares, as que regulam a aprovação de urbanificação, a outorga de certificado ou certidão de uso do solo, a licença para urbanificar ou para edificar.”

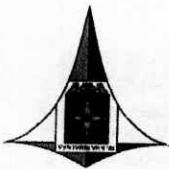
Está-se diante de uma norma que se diz urbanística, mas, com todo respeito, **está mais relacionada aos procedimentos tidos por contratuais ou à própria dispensa de nova licitação ou escolha de novos “outorgados”**⁷, com objetivo determinante direcionado à possibilidade de transferência *inter partes* ou *causa mortis* do direito de utilização privada da área pública.

Daí vem a questão *mater*: a lei federal n. 13.311/2016 incide sobre as relações jurídicas do Distrito Federal, na matéria que ora se apresenta?

⁶ Obra citada, fl. 64.

⁷ Mais uma vez me aproveito dos termos da legislação examinada.

71
390.000-509/2016
227.146-X



A Constituição Federal diz que a competência para a edição de normas urbanísticas é concorrente⁸, podendo a União editar normas gerais⁹ e o Distrito Federal¹⁰ editar normas regionais e a própria política de desenvolvimento urbano.

E quando se depara com o exame jurídico de uma lei federal em sua configuração como norma geral urbanística, necessário entender que “*o campo das normas gerais será o desenvolvimento interurbano e o mero delineamento para o desenvolvimento intra-urbano.*”¹¹ Não se pode consentir a promoção em concreto do desenvolvimento urbano por normas gerais, vez que estas devem tão-somente “*apontar um rumo geral a ser seguido, visando a orientar a adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas com vistas à estruturação do sistema nacional de cidades e à melhoria da qualidade de vida da população.*”¹²

Está para mim claro que a Lei n. 13.311/2016 **não** é norma geral urbanística.

Vejo, isto sim, uma norma que cuida da gestão de bens públicos e da sua forma de aquisição do direito à utilização¹³.

Vale ressaltar que neste ponto, esta digna Procuradoria – Geral do Distrito Federal já possui posicionamento jurídico consolidado no que toca ao conceito

⁸ Art. 24, I, CF/88.

⁹ “*tentando sistematizar o essencial, pode-se afirmar que normas gerais são as que ficam no estabelecimento de princípios, diretrizes, bases, a serem pormenorizados, detalhados, esmiuçados, pelos titulares da competência legislativa suplementar, nos termos postos pela Constituição*” (Comentários à Constituição do Brasil, Coord. Científica: J.J. Gomes Canotilho e outros, pp. 757.

¹⁰ Art. 32, § 1º, CF/88: “*Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.*”

¹¹ José Afonso da Silva, obra citada, pp. 68.

¹² Obra citada, pp. 68.

¹³ Apenas para evitar confusão de conceitos, o termo “utilização” vem em seu sentido denotativo, **não** se confundindo, pois, com o uso urbanístico, relacionando-se com a própria disponibilidade de ocupação e sua localização na *urbis*.



doutrinário da outorga de uso de bens públicos, como se depreende dos termos do bem elaborado Parecer n. 021/2012 – PROMAI/PGDF, da lavra da douta Procuradora Maria Luisa B. Pestana Guimarães¹⁴.

¹⁴ Vale o registro dos termos do ilustrado Parecer, *in verbis*:

“Via de regra, todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não os leve a inutilização ou destruição.

O que deve ficar claro e fora de discussão é que o Poder Público, em razão de suas funções, tem sempre disponibilidade sobre a utilização de um bem público ou sobre o serviço público. Daí que os poderes reconhecidos à Administração, mesmo nos casos de contratos administrativos, são poderes relativos à prática de atos unilaterais, inerentes às suas competências públicas. E é por essa razão que prescindem de cláusulas contratuais que os mencionem e de normas legais sobre contratos efetuados pela Administração.

Segundo os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles, ninguém tem o direito natural a uso especial os bens públicos, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual - uti singuli - a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público.

Também é inquestionável que a autorização, a permissão e a concessão de uso, sujeitam-se ao regime jurídico de direito público, com características próprias que decorrem da posição de supremacia da Administração sobre o particular. A sujeição a esse regime revela-se pela constituição do uso (por meio de ato administrativo ou contrato administrativo), pelo seu exercício (sujeito à fiscalização do poder público) e pela sua extinção (que se dá pelo término do prazo, pela caducidade, pela rescisão unilateral do contrato, pela revogação unilateral da autorização e permissão).

Assim, tanto a constituição do uso do bem público, como o seu exercício e extinção originam-se de atos administrativos, sendo que eventuais negociações, de âmbito privado, que se formem entre particulares não têm o condão de alterar o regime especial a que está atrelado esse mesmo bem público. Em vista da supremacia do interesse público sobre o particular, inaplicáveis, portanto, quaisquer acordos particulares perpetrados ao alvedrio do Poder Público.

Destaca-se, nesse interim, as principais características de cada uma das outorgas de uso de bem público, consoante o entendimento doutrinário:

I - Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas às atividades transitórias, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração. As autorizações são comuns para utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embarcem o serviço público. Elas não geram privilégios contra a Administração ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento.

II - Permissão de uso é o ato administrativo unilateral, discricionário, e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público. A distinção entre a autorização e a permissão de uso reside em que aquela se destina a uso episódico e eventual, enquanto a permissão se relaciona com o uso continuado do bem público. Assim, o ponto nodal da diferença reside na natureza transitória ou não da utilização pretendida pelo particular. A permissão de uso é um meio-termo entre a informal autorização e a contratual concessão, pois é menos precária que aquela, sem atingir a estabilidade desta. Como ato unilateral é normalmente deferido independentemente de lei autorizativa, mas, justamente pelo interesse público envolvido em sua outorga, depende de licitação, conforme estatui expressamente o art. 2º da Lei 8666/193. Nesse aspecto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF

72
390-000.509/2016
227.146-X



Quanto ao exame de atos e contratos de outorga de uso de bens públicos do Distrito Federal e de sua Administração Indireta, o Tribunal de Contas de Distrito Federal pacificou o entendimento com a Decisão nº 131/2003.¹⁵

reconhece a existência de duas espécies do gênero 'permissão de uso': a qualificada (licitação obrigatória) e a não-qualificada (sem licitação, condicionada a certos requisitos), adiante comentadas com mais vagar. III - Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Este assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que só se justificam se houver a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade. E será sempre precedida de licitação. "

¹⁵ "1) em relação a concessão, permissão e autorização de uso:

1.1) em razão da não aplicabilidade das disposições do art. 175 da Constituição Federal e da Lei nº 8987/95 à outorga do uso de bens públicos, ainda vigora o instituto da permissão de uso, segundo o conceito doutrinário tradicional, consistente em ato administrativo, não abrangido pela Lei nº 8.666/93, desde que não seja fixado prazo no instrumento, de forma a caracterizar a precariedade e transitoriedade do ato (permissão de uso não qualificada), dado que a fixação de prazo confere caráter contratual à permissão de uso (permissão de uso qualificada), sujeitando-a à prévia licitação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8666/93;

1.2) a concessão de uso e a permissão qualificada de uso de bem público sujeitam-se à prévia licitação (art. 2º da Lei nº 8666/93);

1.3) a autorização de uso, que tem caráter precário, não exige prévia licitação, a menos que lei distrital disponha em contrário;

1.4) a outorga do uso de bens distritais mediante os instrumentos de concessão de uso, permissão e autorização de uso exige autorização legislativa, que pode ser genérica (art. 47, § 1º, e 48 da LODF);

1.5) a definição sobre a modalidade de licitação a ser utilizada na outorga do uso de bens públicos a terceiros mediante concessão administrativa de uso e permissão de uso cabe ao legislador local e, na falta de lei disciplinadora, ao administrador público;

1.6) o instrumento da permissão de uso não qualificada mostra-se compatível, no Distrito Federal, com a ocupação de espaços públicos por feiras livres, bancas de jornais e revistas, e a exploração de atividade econômica em trailers, quiosques e similares, desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público o exigir, sem a necessidade de indenização; o instituto é também adequado à outorga de uso de imóveis da União cedidos ao Distrito Federal, desde que a este a União tenha repassado tal competência e o imóvel se destine à realização de eventos de curta duração, conforme disposto no art. 22, § 2º, da Lei nº 9636/98;

1.7) embora do ponto de vista doutrinário seja possível estabelecer critérios tais como o volume de investimentos envolvidos e a destinação do bem, para diferenciar a concessão de uso e a permissão de uso qualificada, de forma a permitir uma definição quanto à utilização de um ou outro instituto em cada caso, o caráter contratual de ambos os instrumentos e a exigência de prévia licitação os aproximam de tal forma a não justificar a necessidade de um enquadramento rígido segundo os moldes doutrinários, de tal forma que os dois institutos podem ser utilizados indistintamente para a outorga do uso de bens públicos;

1.8) o instrumento da autorização de uso, cuja abrangência é bastante distinta da autorização de serviço público, destina-se a facultar ao particular a ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou



No que toca ao Distrito Federal, existem normas específicas sobre a utilização de espaços públicos para quiosques, trailers, feiras e bancas.

Quanto às feiras livres e permanentes no Distrito Federal, a sua regularização, organização e o seu funcionamento encontram-se dispostas na Lei nº. 4.748/2012, com a fixação da permissão de uso como instrumento de gestão do uso do bem público, com prazo de 15 anos, renovável. Esta lei teve declarados inconstitucionais

festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante, não se mostrando adequado, por outro lado, à ocupação de espaços públicos em feiras, sejam livres ou permanentes, bancas de jornais e revistas, trailers, quiosques e similares, cantinas, restaurantes e lanchonetes em repartições públicas, entre outros;...”

73
Processo nº 390.000.509/2016
Rubrica Manuêla 227.146-X



os artigos 9º, 10, 11, 22 e 34¹⁶, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.¹⁷ A inconstitucionalidade material dos referidos artigos foi aferida justamente porque

¹⁶ **Art. 9º** Nos casos de aposentadoria, invalidez ou falecimento do feirante, a permissão de uso poderá ser transferida a qualquer herdeiro necessário que preencha os requisitos previstos nesta Lei.

Art. 10. É admitida a transferência da permissão de uso em caso de falecimento, desaparecimento, invalidez permanente ou fato que impossibilite o titular da permissão de exercer a atividade, passando os benefícios aos sucessores de direito, mediante:

I – comunicação do óbito ou da invalidez, no prazo de sessenta dias da ocorrência do fato, e apresentação de requerimento junto ao órgão gestor, solicitando a transferência da permissão;

II – atendimento de todas as exigências previstas na legislação distrital para a obtenção de permissão de uso.

Art. 11. O feirante pode indicar, por escrito, uma pessoa como seu preposto, para auxiliá-lo ou, em caso de necessidade, substituí-lo na comercialização dos produtos expostos.

§1º É permitida a troca do preposto mediante requerimento justificado do titular.

§2º Na hipótese de a banca ficar fechada, o feirante é considerado ausente, salvo justificativa procedente e acolhida pelo órgão competente.

§3º O documento de identificação do feirante e de seu preposto, denominado credencial, deve conter os dados de sua identificação e foto atualizada, além de outras informações, na forma do regulamento.

Art. 22. A gestão interna das feiras do Distrito Federal cabe à entidade representativa local, constituída nos termos da legislação.

§1º Havendo mais de uma entidade representativa legalmente constituída no âmbito da feira, deve ser realizada consulta aos feirantes locais acerca de qual entidade deve exercer a administração.

§2º No caso de inexistência de entidade representativa local ou quando houver conflitos internos que tornem impossível a administração da feira, poderá ser criado comitê gestor com a participação de representantes da Coordenadoria das Cidades e dos feirantes para, no prazo máximo de seis meses, desempenhar atividades pertinentes à gestão das feiras.

§3º Compete à administração da feira exercer as seguintes funções:

I – efetuar a cobrança do valor necessário ao custeio das despesas das feiras, nos limites do rateio de competência do feirante inadimplente;

II – zelar pelo cumprimento da legislação;

III – elaborar, em conjunto com os feirantes, proposta de regimento interno da respectiva feira;

IV – solicitar do Poder Público a adoção de medidas necessárias ao bom funcionamento da feira.

Art. 34. Fica assegurada a emissão de termo de permissão de uso e o enquadramento do disposto nesta Lei ao feirante que, comprovadamente, esteja atuando regularmente em feira livre e permanente até a publicação desta Lei, bem como àquele com termo de permissão de uso vencido que tenha continuado a atuar na banca de que era permissionário.

Parágrafo único. O feirante a que se refere este artigo deve requerer a regularização da sua atividade no prazo de até seis meses, a partir da vigência desta Lei.

¹⁷ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.748, DE 2/2/2012. DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL, EM FEIRAS, SEM PRÉVIA LICITAÇÃO, ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL FRENTE À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.**

A dispensa de licitação está definida no art. 24 da Lei 8.666/1993, sendo defeso ampliar as hipóteses ali prescritas.

Procedente a alegação de inconstitucionalidade material a contaminar dispositivos da Lei Distrital nº 4.748, de 2/2/2012, porque não compete ao Distrito Federal dispensar licitação para transferência das permissões de uso dos espaços públicos para herdeiros ou prepostos e a permanência dos atuais ocupantes por quinze anos, a exemplo do que fez ao editar tal Lei, vez que as exceções à regra da obrigatoriedade da licitação são fixadas em lei federal.

Declarada, com efeitos ex tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade material dos artigos 9º, 10, 11, 22 e 34, da Lei Distrital nº 4.748, de 2/2/2012. Maioria.



permitiam a transferência das permissões de uso dos espaços públicos para herdeiros ou prepostos e a permanência dos atuais ocupantes por quinze anos, independentemente de processo licitatório, em ofensa aos artigos 17, § 1º, 19, *caput*, 26, 48 e 49, todos da LODF.

No caso das feiras, o zeloso Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios entendeu que **não compete ao Distrito Federal criar regras de dispensa de licitação.**¹⁸ Assim, a sistemática da Lei Federal nº. 13.311/2016, pelo menos no que toca a sua utilização na esfera do Distrito Federal para feiras **foi rechaçada** pelo Poder Judiciário local, por afronta à necessária licitação.

Do mesmo modo, o TJDFT declarou inconstitucional¹⁹ norma presente na Lei nº. 4.954/2012, que disciplinava a exploração de atividades econômicas em espaços

¹⁸“Em que pese a redação dos artigos impugnados, não compete ao Distrito Federal dispensar licitação para transferência das permissões de uso dos espaços públicos para herdeiros ou prepostos e a permanência dos atuais ocupantes por quinze anos, a exemplo do que fez ao editar tal Lei, vez que as exceções à regra da obrigatoriedade da licitação são fixadas em lei federal.

Esta Corte Especial vem decidindo, reiteradamente, que a permissão de uso de área pública para fins econômicos, não obstante a natureza discricionária e precária de que se reveste, não afasta a necessidade de procedimento licitatório.”

¹⁹“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO – ATO PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO - TRANSFERÊNCIA A SUCESSOR EM CASO DE MORTE OU INVALIDEZ DO PERMISSIONÁRIO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCEDER PERMISSÃO DE USO NÃO QUALIFICADA A ATUAIS OCUPANTES DE ESPAÇOS PÚBLICOS, DESDE QUE DE ACORDO COM A CONVENIÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO E MEDIANTE O PREENCHIMENTO DE REQUISITOS.

1) A permissão de uso do bem público, diferentemente da permissão de serviço público, regida pela Lei 8987/95, que regulamentou o art. 175 da Constituição Federal, é conceituada classicamente como ato administrativo discricionário e precário, não exigindo em regra a licitação pública.

2) Com a evolução das relações jurídicas, muitas figuras do direito administrativo sofreram mutações, sendo que, com relação à permissão, a Administração passou a relativizar a discricionariedade e a precariedade do ato, em busca de uma segurança jurídica e em contrapartida a investimentos realizados pelo particular. A doutrina, então, passou a vislumbrar a figura da permissão qualificada, assim denominada por se aproximar da concessão, que, conforme art. 175 da Constituição Federal e a Lei 8987/95, depende de licitação pública.

3) É inconstitucional dispositivo legal que possibilita a transferência da permissão a parentes, em caso de morte ou de invalidez do permissionário, não propriamente por dispensar a licitação pública, mas por criar uma situação de privilégio, em detrimento do princípio da impessoalidade e do caráter personalíssimo do instituto.

74
390.000.509/2016
227.146-X



públicos localizados em terminais rodoviários, no que tocava à transferência de permissão a parentes, em caso de falecimento.²⁰ Destaca-se que a norma em comento trouxe expressa previsão da necessidade de prévia licitação e da utilização da permissão de uso qualificada pelo tempo.²¹

Em se tratando de bancas de jornais e revistas, a legislação distrital é a Lei nº. 4.534/2011, que prevê a possibilidade de renovação da permissão de uso. O TJDFT julgou inconstitucional a lei, por violação aos princípios da “MORALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO”²². Vinculou

4) É possível à Administração Pública conceder permissão de uso não qualificada àqueles que já exercem atividade econômica em espaço público, de acordo com a sua conveniência e seguindo critérios objetivos. No entanto, assegurar automaticamente a permanência de atuais ocupantes como um direito adquirido, independentemente de apreciação por parte da Administração Pública, fere os princípios da impessoalidade e do interesse público.

5) Pedido julgado em parte procedente. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 26 e do parágrafo 2º do art. 29 da Lei Distrital 4.954/2012.” ACP 2012 00 2 025771 4, DJE 23/10/2015.

²⁰ Art. 26. É permitida, observado o art. 29, a transferência da permissão a parente, quando o titular falecer ou tornar-se portador de invalidez permanente.

§ 1º A transferência da permissão a que se refere este artigo obedece à seguinte ordem:

I – cônjuge ou companheiro;

II – filhos;

III – pais.

§ 2º Para efetivação do disposto neste artigo, o interessado deve:

I – apresentar requerimento de transferência da permissão, acompanhado da documentação especificada no regulamento desta Lei;

II – comprovar que trabalhava com o titular no espaço público ou que era seu dependente econômico.

§ 3º O requerimento de transferência deve ser formalizado no prazo de trinta dias contados da data em que o evento ocorreu.

²¹ Art. 7º A utilização de espaço público para o exercício de atividade econômica nos locais de que trata esta Lei deve ser:

I – precedida de licitação pública, observadas as normas desta Lei e da lei federal de licitações e contratos;

II – formalizada por meio de termo de permissão de uso, com prazo de vigência não superior a dez anos.

²² ADI 2010 00 2 019355-7

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 19 DA LEI DISTRITAL Nº 324/92. LEIS DISTRITAIS 4.384/2009 E 4.534/2011. PRORROGAÇÃO DAS PERMISSÕES DE USO DE ÁREAS PÚBLICAS DO DISTRITO FEDERAL PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO.

Inicial e aditamento que atendem todos os requisitos legais.

A dispensa de licitação está definida no art. 24 da Lei 8.666/1993, sendo defeso ampliar as hipóteses ali prescritas.



sua decisão também na impossibilidade de afastamento do procedimento licitatório. Por incrível, neste caso, o Tribunal modulou os efeitos da declaração para “quanto aos espaços públicos que já vinham sendo ocupados por longos anos, deve-se considerar, excepcionalmente, por relevante interesse social e razões de segurança jurídica, a modulação dos efeitos dessa decisão, permitindo-se que a mesma tenha efeitos *ex nunc*.”

No que toca aos quiosques e trailers, a Lei nº. 4.257/2008 previu expressamente a necessidade de prévia licitação²³, bem como a transferência em razão da morte do permissionário²⁴, em vigor até o presente momento, pois não questionado em controle de constitucionalidade o dispositivo em tela. Acrescento aqui a necessidade do constante e necessário exame do bem redigido Parecer nº. 41/2011 – PROMAI / PGDF²⁵ para a aplicação da citada norma, em seus reflexos atinentes ao art. 28 e parágrafo único²⁶.

Evidenciado o descompasso das Leis distritais 4.384/2009 e 4.534/2011, e do art. 19 da Lei distrital nº 324/92, com o estatuído na LODF e CF (artigos 19, caput, 26 e 49, 51, caput e parágrafo 3º, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal; e art. 5º, caput, 19, III., 37, caput, e inc. XXI, e 175, da Constituição Federal), declara-se, por violação aos princípios da isonomia, da legalidade, da moralidade, e do interesse público, a inconstitucionalidade material das Leis distritais nºs 4.384, de 29/09/2009, e 4.534, de 12/01/2011, e a revogação do artigo 19 da Lei distrital nº 324/92 pela Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 08/06/1993.

*Hipótese de modulação dos efeitos dessa decisão, no tocante àqueles que ocupavam as áreas por longos anos, por relevante interesse social e razões de segurança jurídica, permitindo-se que a mesma tenha efeitos *ex nunc*.*

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

²³ “**Art. 10.** A utilização de área pública por quiosques e trailers deve ser precedida de licitação pública, observadas as normas desta Lei e da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com prazo máximo de dez anos, instrumentalizada por meio de Termo de Permissão de Uso.”

²⁴ “**Art. 40.** Em caso de morte do permissionário, invalidez permanente ou doença que determine a incapacidade para gerir seus próprios atos, o Termo de Permissão de Uso e o Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada serão transferidos ao cônjuge sobrevivente ou ao companheiro que vivia com o de cujus ou com o inválido, ao tempo do falecimento ou da invalidez, desde que ele não se enquadre nas vedações do art. 12, I, II e III, desta Lei.”

²⁵ “**DIREITO ADMINISTRATIVO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR QUIOSQUE. COORDENADORIA DAS CIDADES. REGULARIDADE DA OCUPAÇÃO DE QUIOSQUE INSTALADO EM ÁREA PÚBLICA. LEI 4.257/08 E ACÓRDÃO TJDFT NA ADI 2009.00.2.011901-8. PRESERVAÇÃO DAS SITUAÇÕES CONSOLIDADAS. PARECERES 062/2010 – PROMAI/PGDF E 004/2011 – PROMAI/PGDF. NOVOS QUESTIONAMENTOS.**”

²⁶ **Art. 28.** Aqueles que exerçam atividades econômicas em quiosques e trailers até o início da vigência desta Lei podem, no prazo máximo de noventa dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que o ocupante:

I – esteja adimplente com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação;

II – se permissionário, concessionário ou autoritário de mais de uma área pública, opte por apenas uma delas;



Entendo, em resumo da consolidação normativa da utilização de bens públicos por particulares no Distrito Federal, como acertado trecho do Parecer nº. 004/2011 – PROMAI nos seguintes termos “*em segundo lugar, a utilização de bens públicos por particulares tem como característica, entre outros, a pessoalidade, isto é, a utilização é concedida pela Administração de forma individual e intransferível. Por isso que o autorizatário/permissionário não pode sair "transferindo" o seu direito de utilização do espaço público a um terceiro estranho à relação havida com o Poder Público. A outorga é concedida, no caso, de forma personalíssima.*”

Consolidou-se também, com exceção da Lei nº 4.257/2008, por ausência de questionamento específico em controle concentrado, não ser possível norma distrital versar sobre transferência dos atos administrativos em exame, por violação à obrigatoriedade de licitação prévia.

Portanto, necessário retornar a discussão acerca do alcance e da aplicabilidade da Lei federal nº. 13.311/2016, tendo agora em consideração a sujeição, em regra, das outorgas²⁷ à prévia licitação.

III – não seja servidor público e empregado público ativo da Administração Pública Direta e Indireta federal, estadual, distrital ou municipal;

IV – não seja empresário, ou sócio de sociedade empresária ou de sociedade simples, salvo aqueles que exerçam suas atividades exclusivamente em quiosque ou trailer.

Parágrafo único. Fica assegurado aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam, comprovadamente, as atividades de que trata esta Lei e foram removidos em data posterior a 1º de janeiro de 2007 o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção, exceto os removidos por abandono ou por envolvimento em atividades ilegais.

²⁷ Lembrando-se que as outorgas sempre se efetivam “por atos administrativos unilaterais (como autorização, permissão, licença, admissão) ou por contratos administrativos (como a concessão de uso, locação, arrendamento, enfiteuse) ...” (Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Uso Privativo de Bem Público por Particular*, editora Atlas, fl. 14.



A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais sobre licitação, *verbis*:

“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; ”

No exercício de sua competência, a União editou a Lei n.º 8.666/1993, que trata das normas gerais sobre licitação e contratação pelos entes públicos. Dessa forma, é possível aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal editar normas específicas sobre o tema, **sem que, todavia, sejam contrárias às normas gerais e ao disposto na Constituição Federal.** E, nesta Legislação, está inserto no artigo 2º a necessidade de prévia licitação em casos aqui analisados.

Daí o porquê da possibilidade de ser aplicada a Lei n.º. 13.311/2016 como **norma geral** definidora de hipótese de exceção à exigida prévia necessidade de certame licitatório nos casos de ocupação e utilização de área pública urbana do tipo quiosque, trailer, feira e banca de vendas de jornais e de revistas. Poder-se-ia utilizar as hipóteses normativas como permissivas da possibilidade de transferência por ato *inter vivos*²⁸ ou nos casos de falecimento ou enfermidade física ou mental²⁹, caracterizando exceção à

²⁸ Lei n.º. 13.311/2016:

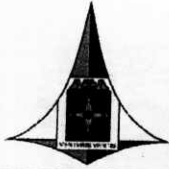
Art. 2º.

....

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

²⁹

§ 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:



exigida licitação. Exceção agora posta em sede de lei federal, contraditando toda a jurisprudência construída no Poder Judiciário distrital que rechaçou normas locais de similar redação.

Tenho como objetivos principais da licitação, em lições tiradas de Luciano de Araújo Ferraz³⁰, “o primeiro, de natureza econômica, consiste na obtenção da maior vantagem para a Administração (seleção da proposta mais vantajosa), em homenagem ao princípio constitucional da economicidade (art. 70, caput, CR); o segundo, de sede constitucional, visa possibilitar oportunidades iguais a todos os particulares interessados em oferecer bens, serviços ou obras ao Poder Público, bem como aos que desejam adquirir bens a eles pertencentes. É, portanto, procedimento garantidor da isonomia e da livre concorrência (art. 5º e 170 da Constituição).”

Atento também que o artigo 37, XXI, da Lei Maior, possibilitou ao legislador ordinário excepcionar a regra da licitação de determinadas contratos e atos administrativos. Tais situações sempre devem se pautar na razoabilidade pois sempre devem ser analisadas como regras de exceção. Ademais, para os casos de prestação de serviços públicos, as concessões ou permissões exigem sem ressalva prévia licitação³¹.

Dáí o porquê de minha opinião pessoal quanto a franca violação do princípio da impessoalidade na permissão de uso de espaços públicos sem a prévia necessidade de licitação. O ato administrativo neste caso é pessoal, individual e

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 aos 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.

³⁰ Comentários à Constituição do Brasil, pp. 884.

³¹ Art. 175, CF/88.



intransferível, pelo que, pela natureza em si, vejo como não razoável excetuar a licitação. A coisa pública é inegociável pelo particular, refletindo expressão máxima do princípio republicano, não se podendo admitir a transferência, mesmo que com termo no final dos efeitos do ato.

Como bem disse a douta Procuradora do Distrito Federal Fabíola de Moraes Travassos³², *“na evolução das relações jurídicas e, na ausência de codificação do direito administrativo, alguns institutos sofreram mutações para se adequarem à realidade social. No caso da permissão, a Administração relativizou a discricionariedade e a precariedade do ato, em contrapartida aos investimentos realizados pelo particular, tendo em vista a finalidade do uso do bem e do prazo usualmente mais longo, proporcionando-lhes segurança jurídica”. A doutrina aproximou essa nova realidade ao art. 175, da CRFB, que exige prévia licitação para a formalização de contrato de permissão ou de concessão de serviços públicos, donde surgiu a permissão qualificada de uso de bem público. ”*

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.923/DF, deu interpretação conforme à Constituição à Lei n.º 9.637/1998, para nas *“hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei n.º 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei n.º 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF”*.³³ Sem adentrar no mérito daquela norma, o Supremo relativizou a livre

³² Parecer n.º 43/2014 – PROCAD/PGDF.

³³ ADI 1.923 – DF, Relator Min. Carlos Ayres Britto, Redator do Acórdão Min. Luiz Fux. 16/04/2015. *“As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei n.º 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei n.º 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exime, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados.”*



concorrência e permitiu específica hipótese de dispensa de licitação em casos de destinação de bens públicos a organizações sociais mediante cláusula expressa de permissão de uso no contrato de gestão.

Claro que tal decisão se pautou nas especificidades da lei das organizações sociais e, pela leitura integral do acórdão, na importância do novo modelo de Administração Pública criado à época. Apenas citei a jurisprudência de nossa Corte Maior para expressar que, mesmo existindo minha ressalva pessoal, não podemos esquecer que estamos diante de uma norma em vigor, sem questionamento judicial de constitucionalidade. Ademais, por impossível previsão de futuro, resta à Administração Pública, à luz do princípio da legalidade, cumprir a norma posta, enquanto não proferido resultado final do exame de sua constitucionalidade.

É recorrente a opinião desta Procuradoria-Geral no sentido de presumir-se constitucional a norma que não tenha sido objeto de declaração de inconstitucionalidade³⁴, inclusive aplicando tal entendimento aos Decretos³⁵.

Desse modo, com as ressalvas externadas, a norma em comento merece aplicação no Distrito Federal, utilizando-se, naquilo em que não houver contraste, as normas específicas já editadas pelo DF, acima descritas.

³⁴ Parecer n. 160/2012 – PROFIS/PGDF.

³⁵ Importante destacar trecho da cota de Aprovação Parcial exarada pelo Excelentíssimo Procurador – Geral Adjunto Leonardo Antonio de Sanches ao Parecer n. 003/2010 – PROMAI / PGDF, que manteve hígido o Decreto n. 29.562/2008 enquanto não declarada a sua inconstitucionalidade:

“Esta Procuradoria-Geral tem externado entendimento reiterado no sentido de não ser possível o descumprimento de lei ou norma considerada inconstitucional pelos seus aplicadores enquanto não for assim declarada pelo Poder Judiciário.”



Vejo então que o ato jurídico de outorga do uso privativo de bem público por particular nos casos de equipamentos urbanos do tipo quiosques, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas no Distrito Federal é a permissão de uso qualificada³⁶.

Em que pese a decisão n.º 131/2003 – TCDF, já mencionada, trazer a permissão de uso não qualificada como figura mais adequada para os casos específicos de ocupação aqui tratados³⁷, tenho que as normas distritais³⁸ consolidaram a permissão de uso por espaço de tempo, com prévia licitação.

Desse modo, por ser a opção do legislador distrital, a Lei Federal n.º 13.311/2016 incidirá sobre os atos administrativos permissores do uso nos casos arrolados: as permissões de uso qualificadas.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entendo que a Lei Federal n.º 13.311/2016 não reproduz norma geral de Direito Urbanístico, porém, por refletir diretamente no certame licitatório nos casos ali descritos, até o final do tempo estipulado ato de outorga, como casos específicos de dispensa de licitação, tal norma deve ser aplicada no Distrito Federal.

Desse modo, respondo as perguntas do ilustre Secretário de Estado:

³⁶ Vale citar cota do Procurador – Chefe da PROCAD/PGDF, no Parecer n.º 43/2014:

“A lei n.º 4.748/2012, em seu art. 8º dispõe que a permissão de uso tem prazo de validade de quinze anos, deixando claro que o instituto ali previsto é o da permissão qualificada de uso e, portanto, de natureza contratual e sujeita à prévia licitação, nos termos do art. 2º da Lei n.º 8.666/93. Ao não haver regulamentado a forma não qualificada de permissão, referida lei não autorizou essa possibilidade.”

³⁷ “...desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público o exigir, sem a necessidade de indenização...”

³⁸ Leis n.º 4.954/2012, art. 7º; n.º 4.257/2008, art. 10; n.º 4.748/2012, art. 8º.



1. A transferência que trata a referida Lei remete-se ao termo de permissão de uso qualificada? Ou seja, aquele precedido de licitação, por citar “pelo prazo restante”, porque somente os termos de permissão de uso qualificada possuem prazo. Sendo que as permissões de uso não-qualificadas (sem licitação, condicionada a certos requisitos) não possuem prazo.

Resposta: **SIM.** A Permissão de Uso Qualificada é a opção normativa como ato administrativo para o uso privativo de bens públicos no Distrito Federal nos casos de equipamentos urbanos do tipo quiosques, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

2. Sendo a permissão de uso o instrumento adequado a validar a ocupação de área pública, com uso continuado do bem público por feiras, bancas de jornais e revistas, trailers e quiosques, conforme Decisão 131/2003 – TCDF, e possuir o caráter pessoal, não sendo possível a sua transferência a terceiros, sob pena de violação da própria natureza personalíssima do instituto, e conforme Parecer nº 21/2012 – PROMAI/PGDF anexo, como devemos proceder quanto ao advento da referida Lei?”

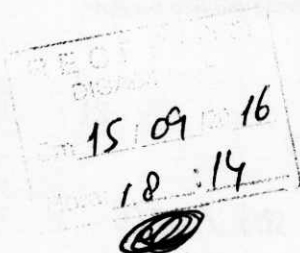
Resposta: **A LEI ESTÁ EM VIGOR, DEVENDO SER APLICADA NO DISTRITO FEDERAL.**

Por fim, pelas razões apresentadas, sugiro a análise pela **Procuradoria Especial de Assuntos Constitucionais, de Processos dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas** desta PGDF da possibilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do art. 103. V, da CF/88.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília, 14 de setembro de 2016.

Helder de Araújo Barros
Procurador do Distrito Federal
Chefe da AJL da SEGETH





PROCESSO Nº: 390.000.509/2016
INTERESSADO: SUBCID/SEGETH
ASSUNTO: Parecer jurídico
MATÉRIA: Urbanística

Folha nº: 79 Mat.: 38.754-7
Processo nº: 390.000.509/2016
Rubrica: [assinatura]

APROVO O PARECER Nº 849/2016 – PRCON/PGDF, exarado
pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Helder de Araújo Barros.

Em 20 / 01 / 2017.



MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Comunique-se a Procuradoria Especial de Assuntos
Constitucionais, de Processos dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de
Contas sobre o teor do parecer, tendo em vista a parte final de sua conclusão.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Gestão do
Território e Habitação do Distrito Federal, para ciência e adoção das
providências pertinentes.

Em 23 / 01 / 2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal