

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.003, DE 2004

Dispõe sobre a alteração da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e dá outras providências.

Autor: Deputado TADEU FILIPPPELLI

Relator: Deputado GERALDO PUDIM

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do Deputado Tadeu Filippelli, que altera a redação do artigo 27, para incluir ali a permissão, e acrescentar o artigo 28 à Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, renumerando os demais.

O novo dispositivo admite a transmissão da permissão de serviço público ao herdeiro ou outrem, independentemente de licitação, nos casos de falecimento do permissionário, ausência ou interdição.

Na Justificação, o autor afirma serem tais medidas imprescindíveis para criar uma rede de proteção ao permissionário do serviço público, que é a parte mais vulnerável da relação contratual, ao passo que não haveria prejuízo ao serviço público ou à sociedade, eis que o novo permissionário deverá igualmente atender às exigências da legislação específica.

A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público aprovou, por unanimidade, parecer pela aprovação do projeto, nos termos do voto do Relator, Deputado Sabino Castelo Branco.



3A27AF0959

Chega a proposição, que tramita sob o regime de prioridade e está sujeita à apreciação conclusiva, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nos termos dos artigos 32, IV, a e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a este Colegiado pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa do Projeto, ao qual, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto versa alterações na Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *“dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, mais especificamente sobre o instituto da permissão de serviço público.

Pretende admitir a transferência de permissão, desde que com prévia anuência do poder público; bem como assegurar aquela decorrente de falecimento, ausência ou interdição do permissionário.

Não há como negar terem sido seus requisitos constitucionais formais obedecidos: competência legislativa da União; atribuições do Congresso Nacional, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48); e iniciativa, ampla e não reservada (CF, art. 61).

Outrossim, o projeto foi aprovado pela única comissão incumbida de examinar-lhe o mérito, assim, passamos a análise jurídica da proposição.



Segundo os ditames do parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal, *“A lei disporá sobre: I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão”*; assim, a Lei Federal 8.987/95 concretizou essa determinação constitucional ao prever as normas gerais sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Com efeito, a permissão de serviço público, é ato negocial (com ou sem condições, gratuito ou oneroso, por tempo certo ou determinado), unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. A permissão é sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir.

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello, *“a permissão, pelo seu caráter precário, seria utilizada, normalmente, quando o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço ou (...) quando os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizaria a satisfação econômica”* (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros:1998.).

Em que pese a precariedade da permissão do serviço público, resta identificar se há alguma vedação legal à transferência, voluntária ou involuntária dessa permissão.

O que deve nortear a atuação e a decisão do administrador público, são os princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, moralidade, impessoalidade, legalidade e, ainda, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, assim como o estado-proprietário.

Segundo Humberto Bergmann Ávila, o primeiro ponto de análise seria a caracterização da supremacia do interesse público como princípio.



(ÁVILA, Humberto Bergmann. “Repensando o Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”, p. 99/127, Livraria do Advogado).

Pelo próprio teor do contido no princípio da supremacia do interesse público, temos que há uma relação com outros interesses, no caso, com os privados.

Por tudo isto me reporto às conclusões do Prof. Humberto Bergmann Ávila quando pondera acerca desse princípio afirmando “*que não pode ser havido como um postulado explicativo do direito administrativo. Ele **não pode ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados: os interesses privados consistem em uma parte do interesse público***”. (ÁVILA, Humberto Bergmann, ob. cit, p. 126/127).

Por interesse privado, no caso em análise, entenda-se o direito à sucessão legítima e testamentária como proteção ao permissionário, o que também é uma garantia na continuidade daquela prestação de serviço já iniciada para que não haja prejuízos à administração pública e aos próprios interesses da coletividade, tudo com a prévia anuência do Poder Público.

Como dito, não há nenhuma vedação constitucional para que a Lei n.º 8.978, de 1995, admita a transferência, voluntária ou involuntária da permissão.

Isto porque, a transferência, seja ela voluntária (para o que dependeria da anuência do poder público) ou involuntária (decorrente de morte, ausência, interdição do permissionário), não retira ou contrapõe-se ao caráter precário e *Intuito personae* da permissão, que continuará sendo um ato unilateral da administração pública, e, como ato negocial, continua sendo, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.

Se a Constituição Federal dispõe que a Lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, o



caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão sem estabelecer nenhuma proibição quanto à transferência das permissões como, inclusive, já ocorre com as concessões, não há nenhuma injuridicidade no PL 3.003 de 2004, que altera a redação do artigo 27, para incluir ali a permissão, e acrescentar artigo 28 à Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, renumerando os demais.

Cita-se por oportuno, que o Distrito Federal editou Lei local autorizando a transferência das permissões, a saber:

- Lei Distrital n. 194/41, cujo art. 4º, alterado pela Lei Distrital n. 1.514, assim estabelece: *"As permissões serão delegadas pelo poder público pelo prazo de cinco anos, renováveis ou prorrogáveis por igual período de acordo com os critérios estabelecidos pelo poder concedente, sendo exigível licitação pública para a operação de linhas novas ou de linhas vagas e sendo autorizada a transferência das permissões a terceiros, desde que haja anuência do órgão permissor, condicionada às exigências desta Lei."*

- Decreto do DF n. 17.045/95: *"art. 12. A transferência de permissão para exploração do STPA/DF somente poderá ser autorizada aos permissionários que atenderem a todas as exigências deste regulamento, da legislação pertinente e do edital de licitação e que operarem no serviço por período mínimo de um (um) ano e seu retorno como permissionário somente poder se dar após igual período fora do sistema. **Parágrafo único.** Nos casos abaixo, não será exigido o cumprimento dos prazos previstos no caput deste artigo: I - por efeito de direito hereditário, na forma da lei civil; II - no caso de viúvo(a) ou herdeiro menor, sem a habilitação exigida, com autorização judicial."*

E não se pode dizer que o DF não detém competência para tal regulamento, quando tratar-se de serviço de interesse local, nos moldes do art. 30, V, da CF, com a observância das normas gerais da legislação federal.

Aliás, esse foi o entendimento do STJ em análise ao RMS 22677 / DF, cujo acórdão de relatoria do Ministro HUMBERTO MARTINS foi publicado no DJ em 20.03.2007 com a seguinte ementa:



*“ADMINISTRATIVO - PERMISSÃO - DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - TRANSPORTE ALTERNATIVO NO DISTRITO FEDERAL - LEGISLAÇÃO LOCAL E FEDERAL - **TRANSFERÊNCIA DA DELEGAÇÃO POR SUCESSÃO CAUSA MORTIS - POSSIBILIDADE** - TERMO AD QUEM DO ATO PERMISSIONÁRIO - AUSÊNCIA DO CARÁTER PERPÉTUO EM FACE DA PRÓPRIA NATUREZA DO ATO – INEXISTÊNCIA DE RENOVAÇÃO - RECURSO IMPROVIDO. 1. Permissão é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o particular execute serviço de utilidade pública ou utilize bem público de forma exclusiva. 2. **Existe a possibilidade, como bem sinaliza o Decreto Distrital n.17.045/95, em seu art. 12, parágrafo único, inciso II, de transferência da delegação do serviço público aos herdeiros do permissionário do serviço de transporte alternativo do DF.** 3. Regramento estipulado pelo DF a serviço de direito local, com obediência às normas gerais da União. Possibilidade. 4. Tendo expirado, em 11.6.2004, todavia, o ato permissionário, e inexistindo nos autos notícia de sua renovação, inexistente direito líquido e certo a amparar. Recurso ordinário improvido.”*

No que concerne à técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.003, de 2004, ressalvo que seu art. 2º merece reparo no tangente à numeração sugerida, bem como o art. 4.º deve obedecer as disposições do art. 9.º da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001.

Isto posto, com observância da ressalva ora apresentada, nosso voto é pela **constitucionalidade e juridicidade e boa técnica legislativa** do **PL n.º 3.003**, de 2004, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 06 de março de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.003, DE 2004

Dispõe sobre a alteração da lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Dê-se ao caput do Artigo 27 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a seguinte redação:

“Art. 27 A transferência de permissão, de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.”

Art. 2º Acrescenta-se artigo 27-A a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com a seguinte redação, enumerando-se os demais.



“Art. 27-A No caso de falecimento do permissinário a permissão de serviço público será transferida ao seu legítimo herdeiro, independente de nova licitação.

§ 1º Caso o legítimo herdeiro não tenha interesse de assumir pessoalmente a prestação de serviço público nos termos da permissão, poderá efetuar a transferência desse direito a outrem nos termos do artigo anterior.

§ 2º Aplica-se o constante no caput deste artigo aos casos de ausência ou interdição, caracterizados nos termos dos artigos 22 e seguintes e 1767 e seguintes, do Código Civil Brasileiro.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 06 de março de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

