

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO, MEIO AMBIENTE,
POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO.**

PARECER N.º /2017.

PROJETO DE LEI N.º 66/2017.

OBJETO: Desafeta, afeta e autoriza a alienação do imóvel que especifica, na modalidade de concessão de direito real de uso em favor da Associação Vivendo a Melhor Idade e dá outras providências.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR VALDIR PORTO.

1 - Relatório

De iniciativa do Prefeito Municipal, Sr. José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n° 66/2017 busca autorizar o Poder Executivo a desafetar e afetar o imóvel que especifica e autorizar o Poder Executivo Municipal a promover a respectiva concessão de direito real de uso em favor da Associação Vivendo a Melhor Idade e dá outras providências.

A Associação Vivendo a Melhor Idade é inscrita no CNPJ sob o n° 16.850.288/0001-23, com endereço em Unaí-MG, na Rua João Cornélio, n° 121, Bairro Canabrava, conforme consta no Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral analisado por este relator em 05/09/2017.

Recebido e publicado em 28 de agosto de 2017, o Projeto de Lei n° 66/2017 foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos

Humanos por força do disposto no art. 102, I, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma análise dos aspectos regimentais, legais e constitucionais da matéria com a designação deste relator para proceder a análise da matéria que se passa a discorrer.

Resta esclarecer que nos autos do projeto de lei constam documentos das fls.08/36.

Às fls.39/40 consta Ata da 32ª reunião ordinária da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos realizada em 11/09/2017, na qual o vereador relator do projeto de lei n. 66/2017, Paulo César Rodrigues, requereu verbalmente a conversão do projeto em diligência no sentido de oficiar o seu autor solicitando alterações e informações para instrução da matéria. O requerimento foi aprovado e, assim encaminhado o Ofício n. 043/SACOM ao Prefeito Municipal sob o protocolo n. 13.579/2017, com data de 12/09/2017, fls.41/42.

Em resposta, o Prefeito encaminhou Ofício n. 333/2017/Gabin.

Em seguida, consta nos autos o Parecer n.º 159/2017 de relatoria do Vereador Paulo César Rodrigues aprovado pela referida comissão por quatro votos favoráveis.

Posteriormente, o Presidente da Câmara Municipal distribuiu a proposição para a Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, na qual foi designado o vereador Carlinhos do Demóstenes como relator para emissão de parecer devidamente aprovado por três votos favoráveis.

Por fim, o Presidente da Casa distribuiu o projeto de lei para a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Política Urbana e Habitação para emissão de parecer com a relatoria do Vereador Valdir Porto.

Não encontrei como relator nenhuma subvenção para a associação referida no PL.

É o relatório.

2 –Fundamentação

A análise desta Comissão se restringe ao disposto no regimento interno desta Casa no inciso VII, do artigo 102, conforme abaixo descrito:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

VII - Agricultura, Pecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Política Urbana e Habitação:

(...)

n) direito urbanístico local;

o) plano diretor, planejamento urbano, parcelamento, ocupação e uso do solo urbano;

p) posturas municipais;

(...)

O imóvel objeto da concessão de direito real de uso é identificado pela Gleba n. 02, com área total de 617.13m² (seiscentos e dezessete vírgula treze metros quadrados), situado na Rua João Mendes Cornélio, Bairro Canabrava, em Unaí (MG), registrado sob a matrícula n° 33.173 no Cartório de Registro de Imóveis de Unaí, avaliado em R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), pela Comissão de Avaliação Tributária do Município de Unaí, conforme Laudo de Avaliação emitido em 20 de julho de 2017.

Para haver a aludida cessão, no entanto, deverá a mesma ser precedida da autorização legislativa aqui perseguida, e podendo ser dispensada a concorrência se o uso de destinar a concessionário de serviço público municipal, a entidades assistenciais, educativas ou culturais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado (art. 25, § 1º e § 2º, da LOM).

A concessão de direito real de uso é o contrato, disciplinado pelo Decreto-Lei n° 271/67, pelo qual a Administração Pública transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Ou seja, a concessão de direito real de uso é instituto específico que confere ao particular direito real de domínio sobre terreno público, na forma do art. 7º do Decreto-Lei n° 271/67, *in verbis*: “Art.7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos a particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas,

preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”.

A título de consideração, mesmo sendo o terreno já edificado, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM entende que: “Considerando a gama de finalidades públicas que podem ser atingidas com o Instituto, razoável o entendimento de que apenas não caberia em terrenos edificados se incompatível com a sua utilização específica, sob pena de caracterizar desvio de finalidade. No mais, deve ser avaliado o regramento local da matéria, o que também poderia inviabilizar a sua utilização em bens edificados em determinada circunstância”¹.

A concessão de direito real de uso constitui um dos instrumentos da Política Urbana, conforme art. 4º, V, “g” da Lei n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade. A sua utilização deve seguir as diretrizes gerais da Política Urbana, em prol do ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de propriedade urbana. Cabe ressaltar que a concessão tratada na mencionada lei possui um enfoque para “os casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área”, conforme dispõe o §2º do artigo 4º da supracitada norma.

A concessão de direito real de uso de um imóvel pertencente ao município deve observar o requisito do interesse público/social devidamente justificado.

O interesse público da presente concessão de direito real de uso sob exame é relevante, demonstrado objetivamente com a juntada do Processo Administrativo Municipal em anexo a presente proposição juntamente com outros documentos presentes aos autos, como por exemplo, o próprio estatuto da associação e a juntada da Lei n.º 2.821/2013.

Como relator da matéria, possuo o entendimento próprio de que o interesse público para justificar a proposição é condição para que ocorra a concessão de direito real de uso para que a Associação Vivendo a Melhor Idade se valha de terreno estruturado para a realização de suas finalidades, uma vez que, conforme alegado pelo Prefeito em sua mensagem de n.47/2017, a referida associação “já desenvolve suas atividades no imóvel identificado no Projeto de Lei, e que não dispõe de uma sede nem de recursos próprios para compra e edificação de sua própria sede”.

¹ Parecer IBAM n. 3419/2017.

2.1 Da Justificativa

O Prefeito encaminhou a Mensagem n.º 47/2017 com o fim de melhor subsidiar o envio da proposição n. 66/2017 para a Casa Legislativa. Assim, afirma, entre outras questões, que:

“3. O objetivo desta Lei é atender à solicitação do Vereador Alino Coelho que apontou a necessidade de apoiar a Associação Vivendo a Melhor Idade, que é uma Associação sem fins lucrativos, que já desenvolve suas atividades no imóvel identificado no Projeto de Lei, e que não dispõe de uma sede nem de recursos próprios para compra e edificação de sua própria sede. (grifo nosso)

4. Saliente-se que a Associação Vivendo a Melhor Idade tem por finalidade promover atividades direcionadas à melhoria da qualidade de vida do idoso, motivando os a praticar atividades físicas para um envelhecimento saudável e a desenvolver trabalhos artesanais com o intuito de motivar a complementação de renda. (grifo nosso)

5. Importante ressaltar que o imóvel especificado no projeto de Lei estava afetado na categoria especial para construção e implantação do Banco Municipal de Alimentos – BMA, contudo este projeto nunca foi implementado. Lado outro, a Associação Vivendo a Melhor Idade já se reuni no local a mais de cinco anos para realização de suas atividades.

(...)

7. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos motivam a submeter à apreciação desta Casa Legislativa, o incluso projeto de lei, julgando desnecessário enfatizar a necessidade de aprovação deste, vez que reconheço em cada representante do povo, nessa Casa, a percepção de que é dever da Administração Pública Municipal, garantir melhor qualidade de vida aos nossos idosos”. (grifo nosso)

2.2 Do Reconhecimento da Utilidade Pública

A Lei n.º 2.821, de 22 de março de 2013 (em anexo) teve por objeto reconhecer de utilidade pública a Associação Vivendo a Melhor Idade, com o seguinte CNPJ: 16.850.288/0001-23.

A referida lei teve sua origem da propositura do projeto de lei n.º 9/2013 e que na época recebeu parecer favorável do relator Vereador Paulo Arara na Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, conforme consulta realizada por este relator no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL - da Câmara Municipal de Unai. No parecer de justiça da época, o relator mencionou que:

“Quanto ao mérito da proposição epigrafada, vê-se pela justificativa apresentada pelo Digno Autor que as ações que visem alcançar os objetivos propostos no estatuto da supracitada Associação serão melhor realizadas com o reconhecimento ora pretendido, consubstanciando-se principalmente na preservação da saúde mental e física dos idosos de Unai, por meio da realização de diversos eventos que trazer um sentido mais concreto na vida destas pessoas”.

2.3 Da Dispensa do Processo de Licitação

A regra geral no ordenamento jurídico pátrio é a exigibilidade de licitação, tanto para a aquisição de bens, como para a prestação de serviços para a Administração Pública.

Tal exigência encontra previsão expressa na Constituição Federal, mais precisamente no inciso XXI, do seu art. 37, que dispõe:

Art. 37 (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na esfera infraconstitucional, o regramento se dá pela Lei nº 8.666/93. Assim, é de cristalino que o Poder Público tem o dever licitar as concessões de espaço público, utilizando-se, ainda, no caso de Concessão de Direito Real de Uso, obrigatoriamente da modalidade concorrência, como bem explicita a Lei Geral de Licitações:

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

Art. 23

(...)

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

Contudo, para apreciação do presente Projeto de Lei, imperativo distinguir a diferença existente entre concessão administrativa de uso e concessão de direito real de uso. Assim:

“A concessão de uso de bem público é o ajuste que se dá entre a Administração, tida como concedente, e um particular, visto como concessionário, em que aquela outorga a este a utilização exclusiva de um bem de seu domínio, para que o explore por sua conta e risco, respeitando a sua específica destinação, bem como as condições avençadas com a Administração, tais como prazo, preço a ser cobrado do público, entre outras”. Por outro lado, “a concessão de direito real de uso de bem público é o contrato que tem como objeto a transferência da utilização de terreno público ao particular, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67, que a instituiu, sendo que a referida transferência poderá ser, à

vista do aludido dispositivo, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado". (Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite.)

Desta feita, a concessão de uso (concessão administrativa), é um contrato administrativo através do qual o Poder Público concede a alguém o uso exclusivo de determinado bem público para que o explore segundo sua destinação específica.

Já a concessão de direito real de uso, tema da presente proposição, instituto criado pelo Decreto-lei 271/67, é a transferência à particular, pela Administração, da posse de imóvel público para ser por ele utilizado ou explorado em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, passível de registro.

No mesmo sentido, os ensinamentos de Jessé Torres Pereira Júnior:

"Quanto à referência que o §3º faz à concessão de direito real de uso, para cuja licitação é obrigatória a modalidade concorrência, tenha-se em vista que se cuida de espécie própria, não se confundindo com a concessão de uso, muito menos com a concessão de serviço público. Não se poderá estender à licitação para concessão administrativa de uso a exigência de concorrência, modalidade somente obrigatória quando se tratar de concessão de direito real de uso.

A distinção é conceitual, de há muito posta na doutrina, e tem sido acolhida no decisório do Tribunal de Contas da União. Apreciando representação que verberava a cessão de espaço de prédio público para a instalação de cantina, sem concorrência, a Corte fez ver que tem 'havido compreensão equivocada do dispositivo legal invocado. A legislação pertinente, bem como a doutrina, deixam cristalino que os casos de cessão de uso de cantinas não são concessões de direito real de uso, instituto esse destacado pelo §3º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

Concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso gratuito ou remunerado de terreno público a particular, para que dele se utilize em fins de interesse social, sendo transferível por ato inter vivos ou causa mortis. Já a concessão administrativa de uso, aplicável às cantinas em espaços de repartições públicas, confere ao titular do contrato um direito pessoal de uso do bem público privativo e intransferível". Daí a denúncia haver sido julgada improcedente."(Comentários a Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 253).

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas da União, no voto do Ministro Adylson Motta:

“(…) vale lembrar a abrangência do art. 2º da Lei nº 8.666/93, que dispôs: 'As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.' 5. Conforme se verifica, o mencionado art. 2º utilizou o termo 'concessão' referindo-se ao gênero, e não à espécie. Assim o fazendo, tornou necessária a licitação em toda e qualquer concessão, seja ela 'administrativa de uso' ou 'de direito real de uso'. O Estatuto fez distinção apenas quanto à modalidade de licitação a ser empregada, tornando obrigatória a realização de concorrência somente para as concessões de direito real de uso" (Decisão n. 207/1995, Processo n. TC 275.320/92-8.)

A presente proposição encontra amparo pela Lei Orgânica do município de Unaí, se presente interesse público, devidamente justificado:

Art. 27. O uso de bens municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante concessão ou permissão a título precário e por tempo determinado, conforme o interesse público o exigir.

Parágrafo 1º. A concessão de uso dos bens públicos de uso especiais e dominicais dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato, escritura pública ou termo administrativo, sob pena de nulidade imediata do ato.

Parágrafo 2º. Por determinação de lei, poderá ser dispensada a obrigatoriedade de concorrência, notadamente quando o usufruto se destinar à concessionária do serviço, a entidades assistenciais ou quando houver interesse público relevante e justificado.

A Lei que a Lei Orgânica Municipal aduz é a de n. 1.466, de 22 de junho de 1993, que assim dispõe:

Art. 2º A alienação de bens imóveis municipais será sempre precedida de avaliação e dependerá de autorização legislativa e concorrência. Parágrafo único. É dispensável a concorrência nos seguintes casos:

VII – concessão de direito real de uso, quando o uso se destinar a concessionário de serviço público municipal, a entidades assistenciais,

educativas ou culturais ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado;

Entretanto, apesar do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM possuir o entendimento da possibilidade dos Municípios em preverem em lei local hipótese de dispensa de licitação na concessão de direito real de uso de bem público para entidades privadas sem fins lucrativos (parecer n.º 3172/2017), o jurídico alerta para o fato que tal posicionamento de hipótese de dispensa de licitação parece ser temerário, já que a LOM e a Lei 1.466/1993 vão de encontro à Lei Geral de Licitações, uma vez que amplia o rol das situações previstas para dispensa de licitação, pelo fato da hipótese no caso concreto não se enquadrar nos artigos 17, I, “f” e 24 da Lei 8.666/932.

Marçal Justen Filho³ alega que:

Nos casos de dispensa de licitação, os pressupostos de competição estão presentes e, teoricamente, seria cabível submeter a contratação a um procedimento prévio de seleção. Porém, a lei eliminou a obrigatoriedade da licitação, por reputar inconveniente sua efetivação. Avaliando os benefícios (possíveis) e os prejuízos (inevitáveis) que poderiam concretizar-se em virtude do desenvolvimento do procedimento licitatório, o legislador permitiu a contratação direta. Em tais hipóteses, a autorização legal para contratação direta deriva da previsão do legislador de prejuízos superiores aos potenciais benefícios.

*Ou seja, o legislador tomou a si a tarefa de discriminar os casos de contratação direta fundada em dispensa de licitação. Por isso, sua configuração depende de previsão explícita em lei, **cujo rol é exaustivo e não pode ser ampliado.** (grifo nosso)*

² Note-se que as normas supracitadas preveem, de forma expressa, a possibilidade de exceções a regra de licitação, ou seja, a existência de situações em que a licitação não será realizada. São duas as hipóteses: a) dispensa; b) inexigibilidade.

A dispensa se caracteriza quando é possível realizar a licitação, mas, a lei a dispensa, por considerá-la desnecessária.

Destacam-se duas modalidades de dispensa.

De um lado, a licitação dispensada, hipótese em que a liberação, pela lei, da realização do procedimento licitatório cria, para o administrador, uma vedação em realizá-la. São as situações previstas no art. 17, I e II, da Lei 8.666/93.

Em contrapartida, fala-se em licitação dispensável quando a lei traz ao administrador, a possibilidade de dispensar a licitação. Com a discricionariedade que lhe é conferida, é ele quem decide se a realizará ou não. Trata-se de disposição do art. 24 da Lei 8.666/93, que nos contempla com 23 hipóteses específicas.

³ <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>

O jurídico alerta também para o fato de não restar evidenciado nos autos da proposição em análise o conhecimento de que houve a dispensa de processo licitatório do imóvel para fins de concessão levando em consideração o interesse público, devidamente justificado, vez que inúmeras entidades poderiam fazer uso do imóvel objeto da concessão. Portanto, se partir da premissa que a competição é viável, não seria o caso de dispensa nem de inexigibilidade do procedimento licitatório.

Este relator diante dos fatos procurou saber acerca da existência do processo de dispensa de licitação e foi informado pela Prefeitura de Unaí que iriam averiguar. Assim, deste modo como relator aguardarei um posicionamento do Executivo para melhor subsidiar a votação dos edis em plenário.

Apontamento final

Portanto, nota-se, salvo melhor juízo, que o Digno Autor cumpriu as exigências necessárias para a aprovação da matéria quanto ao seu mérito, uma vez que o referido imóvel terá destinação de interesse público/social.

E, ainda, uma vez concluído para apreciação plenária, caso seja aprovado, retorne à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos para o fim do disposto no artigo 275 do Regimento Interno desta Casa forma à matéria, a fim de que seja aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais. **Cabe ressaltar que a ementa do projeto de lei deve ser adequada conforme o conteúdo previsto na proposição levando em consideração as emendas caso sejam aprovadas.**

Sem mais alterações, passa-se à conclusão.

3 - Conclusão:

Em face do exposto, opino, salvo melhor juízo, pela aprovação do Projeto de Lei nº 66/2017 juntamente com as emendas de número 1, 2, 3 e 4.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 19 de outubro de 2017. ; 73º da
Instalação do Município.

VEREADOR VALDIR PORTO

Relator Designado