

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PARECER N.º /2017.

PROJETO DE LEI N.º77/2017.

OBJETO: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PROMOVER A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL À FUNDAÇÃO EDUCATIVA E CULTURAL RIO PRETO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR PROFESSOR DIEGO.

1 - Relatório

De iniciativa do Prefeito Municipal, Sr. José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n° 77/2017 busca autorizar o Poder Executivo a promover a respectiva concessão de direito real de uso de imóvel em favor da Fundação Educativa e Cultural Rio Preto e dá outras providências.

A área objeto da concessão de direito real de uso é identificada no terreno urbano situado no Conjunto Habitacional BELA VISTA, na Avenida ‘DONA JÚLIA LARA’, quadra 10, setor II, denominada área 03, medindo 20,00 m de frente, 16,00 m de fundos, 32,00 m pela lateral esquerda e 44,00 m pela lateral direita, num total de 606,10m² (seiscentos e seis metros e dez centímetros quadrados), com as seguintes confrontações: “pela frente com a Avenida Dona Júlia Lara, pelos fundos com a área 02, pela lateral

esquerda com a área 06 e pela lateral direita com a área 05, registrado sob a Matrícula n. 36.377 no Cartório de Registro de Imóveis de Unaí, avaliado em R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), pela Comissão de Avaliação Tributária do Município de Unaí, conforme Laudo de Avaliação emitido somente em 31/10/2017, ou seja, após requerimento de diligência pelo relator.

A Fundação Educativa e Cultural Rio Preto é inscrita no CNPJ sob o nº 03.637.986/0001-01, com endereço em Unaí-MG, conforme consta no Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral analisado por este relator em 03/10/2017.

Recebido e publicado em 2 de outubro de 2017, o Projeto de Lei nº 77/2017 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 alguns documentos como:

- A) Capa referente ao processo n. 03336/2017 da Prefeitura Municipal de Unaí, fl.09;
- B) Cópia do Requerimento da Fundação Cultural e Educativa Rio Preto solicitando ao Prefeito Municipal de Unaí concessão do direito de uso para construção de sua sede, fl.10;
- C) Cópia da Escritura pública de concessão de direito real de uso datado de 26/01/2011 do Cartório do 1º Ofício de Notas, fl.11;
- D) Certidão de situação tributária e fiscal, fl.12;
- E) Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Fundação Educativa e Cultural Rio Preto, fl.13;
- F) Cópia do Estatuto da Fundação educativa e Cultural Rio Preto, fl. 14/23;
- G) Cópia da Ata da Reunião Extraordinária, fl. 24/25 e 27/28;
- H) Cópia da Carteira de Identidade de Valdivino Pereira Guimarães, fl.26;
- I) Cópia do Edital de convocação para Reunião Extraordinária, fl. 29/30;
- J) Cópia da Matrícula n. 36.377, fl.31;
- K) Lei n. 2.672, de 15 de setembro de 2010, fl.32/33;

Além dos documentos mencionados acima, após a diligência requerida em 16/10/2017 foram juntados aos autos do projeto de lei outros documentos com o intuito de responder os questionamentos realizados por minha pessoa.

Às fls.39/40 consta Ata da 37ª reunião ordinária da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos realizada em 16/10/2017, na qual como relator do projeto de lei n. 77/2017, fiz requerimento verbal para a conversão do projeto em diligência no sentido de oficial o seu autor e a Fundação Educativa e Cultural Rio Preto solicitando informações e documentos para instrução da matéria. O requerimento foi aprovado e, assim encaminhado o Ofício n.50/SACOM (fls.41/42) ao Prefeito Municipal sob o protocolo n. 16.521/2017 e o Ofício n. 51/SACOM ao senhor Valdivino Guimarães, Diretor-Presidente da Fundação Educativa e Cultural Rio Preto, fls.43/44.

Em resposta, o Prefeito encaminhou Ofício n.376/2017/Gabin, fls.60/83 com protocolo na Câmara no dia 06/11/2017 e juntado ao PL n.77 no dia 07/11/2017.

Já a Fundação encaminhou resposta com protocolo na Câmara no dia 31/10/2017 e juntado ao PL n.77 no mesmo dia, fls.45/59.

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 na alínea “a” e “g”, do inciso I, do artigo 102, conforme abaixo descrito:

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

I - à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos:

a) manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental de projetos, emendas, substitutivos e requerimentos sujeitos à apreciação da Câmara;

g) admissibilidade de proposições.

Inicialmente é de se dizer que projetos de lei que versem sobre a administração de bens imóveis do Município são de iniciativa do Prefeito (art. 96, XXVII da Lei Orgânica Municipal), daí porque legítima se torna a propositura da matéria.

Para concessão do direito real de uso de bem do patrimônio municipal há que se ressaltar que a competência para iniciar esse processo é do Chefe do Executivo Municipal, conforme predispõe o artigo 22 da Lei Orgânica Municipal que foi devidamente observada para o caso em tela, cuja norma se transcreve abaixo:

Art. 22 Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens do Município, resguardado o direito da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.

A concessão do imóvel acima mencionado deve ser procedida na forma de autorização legislativa, sendo isso o que ora se pleiteia.

Os bens públicos estão descritos no Código Civil Brasileiro (Lei Federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002) a partir do art. 99, nos seguintes termos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Essa é a lição de Hely Lopes Meirelles: “O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins

administrativos especiais, isto é enquanto tiverem afetação pública, ou seja, destinação pública específica. Exemplificando: uma praça, um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver essa destinação, mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária e trespasado para a categoria de bem dominial, isto é, do patrimônio disponível da Administração. (Direito Administrativo, cit. pág 445).

A Administração somente pode fazer a alienação de bens desafetados do uso público e mediante lei autorizadora que estabeleça as condições para sua efetivação (artigos 100 e 101 do Código Civil - Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002), conforme leciona Hely Lopes Meireles:

“O que a lei civil quer dizer é que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou para fins administrativos específicos, isto é, enquanto guardarem afetação pública. É evidente que uma praça ou um edifício público não pode ser alienado enquanto tiver essa destinação, mas poderá ser vendido, doado ou permutado desde que desafetado previamente, por lei, de sua destinação originária.” (MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro: 29a ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2004, p.)

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), senão vejamos:

Art. 25. A alienação de bens municipais será sempre precedida de avaliação e observará os seguintes requisitos prévios:

(...)

§ 1º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorga a concessão de direito de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência.

§ 2º A concorrência pode ser dispensada por lei 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.

Hely Lopes Meirelles¹ conceitua alguns instrumentos da seguinte maneira:

“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.

...

Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

...

Cessão de uso – é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.

...

Concessão de uso – é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica.

...

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração 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.”

A concessão de direito real de uso é o contrato, 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.

O artigo 27 da Lei Orgânica transcreve que:

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.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490.

A Lei que a Lei Orgânica Municipal aduz é a de n. 1.466, de 22 de junho de 1993 (em anexo ao parecer), 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;

Em suma, a mera autorização da concessão de direito real de uso de um imóvel pertencente ao município deve observar alguns requisitos: a) interesse público devidamente justificado; b) autorização legislativa, por meio de lei; d) desafetação, quando for o caso; e) concorrência, salvo as exceções; e f) registro no CRI competente.

Na posição de relator, entendo que o interesse público da presente concessão de direito real de uso é demonstrado objetivamente com a juntada dos documentos referentes ao Processo Administrativo Municipal em anexo a presente proposição juntamente com outros documentos presentes aos autos, como por exemplo, o próprio estatuto da associação, previsão da Lei n. 2.542, de 24 de março de 2008 que reconhece de utilidade pública a Fundação Educativa e Cultural Rio Preto e com base nas respostas trazidas pela diligência requerida por mim.

O imóvel objeto da concessão de direito real de uso é identificado no terreno urbano situado no Conjunto Habitacional BELA VISTA, na Avenida ‘DONA JÚLIA LARA’, quadra 10, setor II, denominada área 03, medindo 20,00 m de frente, 16,00 m de fundos, 32,00 m pela lateral esquerda e 44,00 m pela lateral direita, num total de 606,10m² (seiscentos e seis metros e dez centímetros quadrados), com as seguintes confrontações: “pela frente com a Avenida Dona Júlia Lara, pelos fundos com a área 02, pela lateral esquerda com a área 06 e pela lateral direita com a área 05, registrado sob a Matrícula n. 36.377 no Cartório de Registro de Imóveis de Unaí, avaliado em R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), pela Comissão de Avaliação Tributária do Município de Unaí, conforme Laudo de Avaliação emitido em 31/10/2017.

A autorização legislativa por meio de lei se dará com o processo democrático de apreciação plenária após a tramitação e aprovação nas comissões.

A matéria do Projeto é legal, ainda, por outra justificativa (outro fundamento jurídico): bem como caso não houvesse autorização expressa para o Município legislar, pode-se fazer interpretação analógica do Parágrafo 4º do art. 17 da Lei 8.666/93, posto que é legal a dispensa de licitação no caso doação (disposição do patrimônio municipal) quando o interesse público for devidamente justificado, razão pela qual não haveria motivos para limitar o ente Municipal a fazer a concessão de direito real de uso (patrimônio fica com a Administração Pública), quando presente o interesse público plenamente justificado. Assim, quem pode o mais (doação), pode o menos (concessão de direito real de uso), atendido o interesse público devidamente justificado.

Como relator da matéria, possuo o entendimento de que o interesse público para justificar a proposição é condição para que ocorra a concessão de direito real de uso com a dispensa de licitação e também na hipótese de a entidade se valha do terreno para a realização de suas finalidades a partir da construção e instalação da sede da Fundação.

A concessão de direito real de uso de bem público municipal é condicionada, eis que, ela é feita para que o concessionário utilize o imóvel para fins da Instituição e caso não seja cumprida tal destinação dentro do prazo estipulado, ou seja, cessarem as razões que justificam a concessão de direito real de uso, o bem reverterá para o patrimônio do Município cedente.

2.1 Do requerimento da fundação

“A Fundação Cultural e Educativa Rio Preto, inscrita no CNPJ n.º 03.637.986/0001-01, situada à rua Tulipas nº 100 CEP 38610 000 telefone 38 3676 2599, vem por meio deste solicitar a Vossa Excelência a concessão do direito real de uso para a construção de sua sede, em área localizada na Av. Dona Júlia Lara, quadra 10, setor II, denominado área 03, medindo 20,00 m de frente, 16,00 m de fundos, 32,00 pela lateral esquerda e 44,00 m pela lateral direita, num total de 606,10m², área destinada anteriormente à esta mesma fundação.

Justificamos que a Fundação está sobre nova direção, que já existe um padrão da implantada uma torre de transmissão medindo 23 metros e que a partir de Janeiro de 2017, a nova direção da fundação Cultural e Educativa Rio Preto já realizou estudos técnicos e um projeto específico para a construção da sede bem como a implantação da TV Rio Preto na área discriminada em dezembro de 2017. (grifo nosso)

Ressalto ainda que a Fundação Cultural e Educativa Rio Preto presta relevantes serviços à comunidade gratuitamente como por exemplo, veiculação como apoio cultural das campanhas da APAE de Unaí, do Abrigo Frei Anselmo, dos Clubes de Rotary, Lions, Maçonarias e diversas outras instituições. (grifo nosso)

Atualmente a Fundação Cultural e Educativa Rio Preto está funcionando em propriedade alugada, o que demanda alto custo e o local não possui espaço e condições adequadas para a realização de nosso serviço. (grifo nosso)

Solicitamos ao Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal de Unaí o encaminhamento à Câmara Municipal de Unaí para a votação e liberação da área apresentada, conforme a documentação antiga em anexo”.

2.2 Da mensagem n.º 60, de 22 de setembro de 2017

O Prefeito encaminhou justificativa com o fim de melhor subsidiar o envio da proposição n. 77/2017 à Câmara Municipal. Deste feito afirma, entre outras questões, que:

“3. O instituto da concessão de direito real de uso, eleito para formalizar a presente alienação, está previsto na Lei n.º 1.466, de 22 de junho de 1993, marco regulatório municipal das formas e condições de alienação de bens imóveis, tendo sido caracterizado e conceituado pelo inciso VII do parágrafo único do artigo 2º e pelo caput do artigo 15 transcritos in verbis:

“Art. 2º ... 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, a entidades assistenciais, educativas ou culturais ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado;

...

Art. 15. Concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.” (grifou-se)

4. Importante ressaltar que a Fundação Educativa e Cultural Rio Preto, foi beneficiada com este imóvel, através da Lei Municipal nº 2.672, de 15

de Setembro de 2010, contudo, não conseguiu cumprir o disposto no artigo 4º, deste diploma legal, e por esta razão perdeu a concessão que outrora fora concedida, tendo o imóvel revertido ao Patrimônio Público Municipal. Outrossim, importante salientar que o imóvel foi desafetado quando da edição da lei 2.672/2010.(grifo nosso)

5.No início deste ano de 2017, fomos novamente procurados pela Fundação Cultural e Educativa Rio Preto, nos termos do requerimento protocolizado sob o nº 03336/2017, datado de 06 de março de 2017, que reiterou a necessidade da concessão deste imóvel, justificando que a Fundação está com uma nova direção, e que necessitam do imóvel para dar continuidade no serviço que é prestado ao Município de Unaí. Informou-nos inclusive, que já realizou estudos e um projeto específico para a construção da sede da TV Rio Preto. (grifo nosso)

6. Ressalte-se que, conforme se verifica no requerimento apresentado, esta Fundação presta relevantes serviços à comunidade unaiense, de forma gratuita, como apoio cultural das campanhas da APAE de Unaí, do Abrigo Frei Anselmo, dos Clubes de Serviço, dentre outros.
(...)

8.O administrativista JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO glosa importantes comentários acerca das características vantajosas do instituto da concessão de direito real de uso para a administração pública. Veja-se:

“A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.”¹ (grifou-se) subsiste íntegro, o vínculo da condição resolutiva de destinação à finalidade pública estipulada, sob pena de perecimento do direito.”² (grifou-se)

9.O mestre HELY LOPES MEIRELLES, em obra de seus atualizadores, assevera a respeito, conforme as seguintes colações:

“A concessão de direito real de uso substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, mormente quando feitas por venda ou doação incondicionada... Modernamente, a doação de terrenos públicos vem sendo substituída – e com vantagens – pela concessão de direito real de uso, que examinamos precedentemente, neste mesmo capítulo.”³ (grifou-se)

10. Fixadas essas premissas, impende consignar que a concessão de direito real de uso em deslinde é de extrema relevância, porquanto se destina a colaborar com a Fundação Educativa e Cultural Rio Preto, entidade com

fins não econômicos, responsável pelo serviço de retransmissão e distribuição dos sinais da emissora TV Rio Preto (seu nome de fantasia), no sentido de permitir-lhe o uso de uma fração de imóvel público onde será construída e instalada a sua respectiva sede”.

Torna-se relevante apontar que o imóvel em análise para concessão já foi concedido à mesma Fundação, todavia, por não ter lhe dado a destinação descrita na lei que o concedeu, retornou ao patrimônio público municipal.

A consulta realizada referente ao projeto de lei em questão e respondida pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM em seu parecer n. 3346/2017 (anexo ao parecer) informou entre outras questões que “Não há legislação que proíba o Poder Executivo de, uma vez frustrada a concessão de direito real de uso de bem imóvel público a determinada Fundação, fazê-la novamente mediante nova lei autorizativa”.

E continua dizendo que: “Todavia, deve-se atentar se a Fundação possui ou não condições de construir e instalar sua sede no terreno a ser concedido na forma do projeto de lei em apreço, de modo que a lei não se torne infrutífera de novo”. (...) “Assim, razão se impõe que o referido terreno não edificado na área urbana do município tenha sua função social atendida”.

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, 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 orientou 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 8.666/93.

Marçal Justen Filho² 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)*

A orientação alertou 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.

² <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>

2.4 Da diligência

Em resumo, realizei como relator questionamentos acerca da matéria prevista no PL n. 77/2017 para esclarecimentos por parte do Senhor Prefeito José Gomes Branquinho, por intermédio do Ofício n. 50/SACOM.

Assim, para instrução do processo foi solicitado ao Prefeito informações em relação ao PL n. 77/2017.

Em resposta, o Senhor Prefeito encaminhou Ofício n.º 376/2017/Gabin:

Prezado Relator,

“Com cordias cumprimentos, sirvo-me do presente para encaminhar resposta a diligência apresentada ao PL 77/2017 que "Autoriza o Poder Executivo a promover a concessão de direito real de uso de imóvel à Fundação Educativa e Cultural Rio Preto e dá outras providências"

Sobre os questionamentos, importa esclarecer:

a) Segue anexo laudo de avaliação emitido pela Comissão de Avaliação Tributária do Município de Unaí;

b) Segue anexo parecer jurídico da Procuradoria do Município de Unaí-MG;

c) Segue anexo Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Municipais e a dívida ativa tributária do Município;

d) Segue anexo **documento que atesta a capacidade financeira** da Fundação Educativa e Cultural Rio Preto para execução do projeto de construção da sede;

Encaminhamos ainda, outros documentos, tais como Cartão de CNPJ, cópia da Lei Municipal n.º 2.542, de 24 de março de 2008 e da Lei n.º 4.096/2017 do Estado de Minas Gerais, que **declararam a utilidade pública municipal e estadual**, respectivamente, da **Fundação Educativa e Cultural Rio Preto**, que também declarou a utilidade pública da TV Rio Preto e cópia do Estatuto.

e) Nos termos do artigo 25, I, da Lei Orgânica Municipal não há que se falar em processo de licitação, visto que esta poderá ser dispensada quando depender de autorização legislativa, senão vejamos:

Art. 25. A alienação de bens municipais será sempre precedida de avaliação, dispensada esta somente nos seguintes casos: I — quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta somente nos seguintes casos: (...) § 2º A concorrência pode ser dispensada por lei quando o uso do imóvel destina concessionário de serviço público municipal, a

entidades assistenciais, educativas ou culturais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

Ademais, insta esclarecer que verificamos e nas diversas leis existentes em nosso Município e que dispuseram sobre a concessão de direito real de uso de imóveis, especialmente, os que são destinados à pessoas jurídicas sem fins lucrativos e de utilidade pública, nunca ocorreu a realização de processo licitatório de dispensa. Visto que o entendimento é de que a própria lei supre esta necessidade”.

Assim, cabe a este relator fazer algumas observações:

Pode perceber que o laudo de avaliação constante na folha 62 possui um erro material ao mencionar setor 11, uma vez que o correto seria setor II.

O parecer do senhor Antonio Lucas da Silva, Procurador-Geral do Município de Unaí, datado de 30/10/2017, concluiu que “pode o Poder Público Municipal, conceder o direito real de uso, nos termos postulados.” (fls.64)

O Relatório do Cadastro Técnico Municipal –fls.66- não condiz com a matrícula nº 36.377.

Foi encaminhada certidão negativa de débitos relativos aos tributos municipais e a dívida ativa tributária do município, fls.67.

Com relação à capacidade financeira da fundação foi encaminhada resposta de fls.68. pelo Diretor-Presidente da fundação com os seguintes dizeres:

“A Fundação Educativa e Cultural Rio Preto no cumprimento de suas metas e objetivos a partir do mês de novembro de 2017, vem inovando com a transmissão via satélite, abrangendo as cidades Unaí, Palmital, Cabeceiras, Buritis, Arinos, Natalândia, Dom Bosco, Brasilândia, João Pinheiro e Paracatu; aprimorando a qualidade da transmissão do sinal e a qualidade na imagem, devido tal investimento nossas parcerias em forma de apoio cultural cresceram consideravelmente nos dando assim a projeção de lucro mensal para o ano de 2018 é de 80 mil reais, com este recurso temos a tranquilidade da capacidade de investimento mensal na construção da sede da Fundação”.

2.4.1 Da emenda

Levando em consideração a resposta fornecida pela fundação com base no Ofício nº 51/SACOM:

“A Fundação Educativa e Cultural Rio Preto está localizada na Rua Tulipas número 100, no Bairro Jardim em Unai-MG, conforme anexo”. (grifo nosso)

Há, portanto, necessidade de apresentar emenda ao projeto de lei n.77/2017 para que haja a devida correção do endereço constante na referida proposição.

Disposições finais do relator

Portanto, nota-se, que pela instrução dos documentos no processo, salvo melhor juízo, que o Digno Autor cumpriu as exigências necessárias para a aprovação da matéria sob análise, especialmente, pelo fato de como relator da matéria ter levado em consideração a resposta encaminhada pelo Senhor Prefeito no Ofício n. 376/2017/Gabin juntamente com os seus anexos em que consta, entre outras coisas, a presença de parecer favorável da procuradoria da prefeitura acerca da matéria em análise.

Do Encaminhamento às Comissões Pertinentes

Quanto ao mérito da proposição epigrafada, sugere que o mesmo seja analisado pelas Comissões competentes, quais sejam: as Comissões de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas e Agricultura, Pecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Política Urbana e Habitação.

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.

Sem mais alterações, passa-se à conclusão.

3 - Conclusão:

Em face do exposto, opino, salvo melhor juízo, pela aprovação do Projeto de Lei nº 77/2017 juntamente com a emenda ora apresentada.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 08 de novembro de 2017. ; 73º da Instalação do Município.

VEREADOR PROFESSOR DIEGO

Relator Designado

EMENDA N.º AO PROJETO DE LEI N.º 77/2017

Substitua-se, no artigo 1º do Projeto de Lei n.º 77/2017, o endereço da sede da Fundação Educativa e Cultural Rio Preto para: “*Rua Tulipas, nº 100, Bairro Jardim, em Unaí (MG)*”.

Unaí (MG), 08 de novembro de 2017; 73º da Instalação do Município.

VEREADOR PROFESSOR DIEGO

Relator Designado