

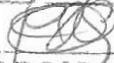
PREFEITURA DE UNAÍ
ESTADO DE MINAS GERAIS



28. abril 2016
Alvito
SERVIDOR RESPONSÁVEL

EXCELENTEÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ, ESTADO DE MINAS GERAIS.

CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG
DESPACHO DE PROPOSIÇÕES
 Recebido Numerado Publique-se
 Distribua-se às Comissões Competentes
Unaí - MG, 28 / abril / 2016


PRESIDENTE

Recurso ao Plenário n.º 3 /2016.

RECURSO OFICIAL

-19-ABR-2016-15:42-001

CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ
MINAS GERAIS

1669

DELVITO ALVES DA SILVA FILHO, Prefeito do Município de Unaí,
vem respeitosamente a insigne presença de Vossa Excelência, nos termos do artigo 247-B,
da Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 1992, que contém o Regimento Interno
da Câmara Municipal de Unaí, interpôr:

RECURSO AO PLENÁRIO

em face da r. decisão desta Presidência, consubstanciada no Parecer n.º 54/2016, da
Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, que
concluiu pela ilegalidade e antijuridicidade, e declarou rejeitado o Projeto de Lei n.º 21,
de 2016, de nossa autoria, que autoriza a concessão de direito real de uso e dá outras
providências.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

Salientamos que o presente Recurso ao Plenário é **tempestivo**, visto que o
Recorrente foi cientificado da decisão ora guerreada no dia 15 de abril do ano em curso
(sexta-feira), e a peça recursal ora interposta antes do lapso de 2 (dois) dias, nos termos
do esculpido pelo artigo 247-D do Regimento Interno desta Assembleia de Edis.





PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS

II – DA PRELIMINAR:

Preliminarmente, insta tecer alguns comentários a cerca do disposto no artigo 198, da Resolução n.º 195, de 1992, que contém o Regimento Interno da Câmara de Unaí:

“Art. 185. Quando a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos concluir pela inconstitucionalidade de proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada.”

O dispositivo em comento é por demais inconstitucional, e em consequência o ato praticado pela Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos é nulo de pleno direito, visto que retira e fere de morte o poder soberano do Plenário do Poder Legislativo.

Trata-se, portanto, de inovação do Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí, que destoa das regras do Processo Legislativo previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e que viola o princípio da reserva de plenário.

Como se sabe, o Plenário é o órgão soberano do Poder Legislativo e em situações dessa envergadura – declarar a inconstitucionalidade de propositura – a decisão deveria ser do Pleno e não da comissão em deslinde, que, repisa-se, é composta por 5 membros, constituindo-se em órgão fracionário da Câmara.

Tanto assim que em sua redação original, o artigo 185 do RICMU preservava, enfatizando o princípio da simetria com o centro, a competência do Plenário, já que incumbia a ele, em última análise, independentemente de recurso, pronunciar-se sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das proposições.

Ademais, a rejeição da matéria no âmbito da própria Comissão, a pretexto de sua inconstitucionalidade, torna terminativa a decisão fora das situações previstas na Lei Orgânica e no próprio Regimento Interno da Câmara.

Sabe-se, por força do artigo 58, § 2º, inciso I, da Constituição da República que as comissões podem deliberar conclusivamente sobre matérias que, na forma do Regimento Interno, dispensarem a competência do Plenário.

Antes das reformas a que foi submetido, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí previa expressamente a deliberação conclusiva, nas comissões, de projetos referentes a denominação de próprios públicos; declaração de utilidade pública; datas comemorativas e homenagens cívicas e projetos de resolução que visem autorizar



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS



ou ratificar a celebração de convênio pelo Governo do Município (artigos 94, inciso I, e 103), permitido o recurso ao plenário.

Atualmente, não há no regimento cameral nenhum dispositivo prevendo a deliberação conclusiva de comissões (ante a revogação dos citados inciso I do artigo 94 e do artigo 103), o que reforça a natureza inconstitucional do artigo 185 do RICMU porquanto, por via oblíqua, possibilitou que a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos apreciasse terminativamente a matéria.

Patente, portanto, a invasão da cláusula de reserva do Plenário, até porque, de acordo com o artigo 61, inciso X, da Lei Orgânica, a competência para criação de tais unidades administrativas é da Câmara, do seu colegiado, e não de órgão fracionário, que, de resto, consoante já assinalado, não tem poder regimental para deliberar conclusivamente sobre qualquer proposição, muito menos a título de pronunciamento de sua inconstitucionalidade.

Conforme citado alhures, tal dispositivo é inconstitucional, uma vez que como é sabido, a Constituição da República Federativa do Brasil outorgou aos entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) autonomia político-administrativa. Da mesma forma previu princípios constitucionais que devem ser observados por esses entes federados, limitando tal autonomia ao consagrar o Princípio da Simetria com o Centro que dispõe que normas devem ser reproduzidas nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (artigos 25 e 29 da CRFB), o que não ocorreu no caso em tela.

Por outro lado, vê-se com clareza solar que a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos não restringiu a análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade da matéria, na medida em que realizou análise de mérito da propositura.

Não só a Comissão deixou de dar as razões da inconstitucionalidade material da proposição (**valendo destacar que não há menção a qualquer dispositivo constitucional federal ou estadual que tenha sido minimamente violado**), como foi além e invadiu competência de outra comissão temática da Câmara.

Evidentemente, conforme prevê o artigo 145 do RICMU, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos pode limitar o exame das matérias a ela distribuídas aos seus aspectos constitucionais, legais e jurídicos.

Daí se infere, por dedução lógica, que lhe é permitido analisar o mérito das proposições, **desde que, evidentemente, não invada o campo de competência de outra comissão temática, o que não é o caso.**



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS

III – DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO À DOAÇÃO:

O instituto da concessão de direito real de uso é disciplinado no âmbito municipal pela Lei nº. 1.466 de 22 de junho de 1993 em seus artigos 15 e 16 *verbis*:

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.

§ 1º A concessão de direito real de uso será outorgada por escritura pública ou tempo administrativo, cujo instrumento ficará sujeito à inscrição no livro próprio do registro imobiliário.

§ 2º Desde a inscrição, o concessionário fruirá plenamente o terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º A concessão de direito real de uso, salvo disposição legal ou contratual em contrário, é transferível por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 4º Resolver-se-á a concessão de direito real de uso antes do seu termo, caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida na escritura pública ou no termo administrativo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza e as eventuais indenizações de qualquer espécie.

Art. 16. O contrato de concessão de direito real de uso será extinto, além do caso previsto no § 4º do artigo anterior:

I pela expiração do prazo da concessão;

II pela falência do concessionário; e

III pela anulação, em virtude de ilegalidade da concessão ou do contrato de concessão.



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS



§ 1º Extinta a concessão de direito real de uso, retornam ao Município os direitos e privilégios delegados ao concessionário.

§ 2º Ao término do prazo contratual, a reversão far-se-á com a consequente indenização ao concessionário das instalações e equipamentos construídos e utilizados por ele no imóvel, salvo se este optar pela aquisição definitiva do imóvel nos termos do art. 10.

§ 3º A anulação do contrato de concessão de direito real de uso ocorrerá quando houver ilegalidade na concessão ou na formalização da lei ou do acordo, será feita sem indenização e seus efeitos retroagirão à origem da concessão.

Como refletido alhures, a concessão de direito real de uso é um instituto perene (não precário), pois consiste em um direito real, transmissível por ato inter vivos ou causa mortis, o que possibilita ao titular deste direito defender seu domínio de qualquer pessoa, até mesmo contra o próprio ente concedente, se estiver cumprindo a destinação a que lhe foi conferida.

A grande vantagem do instituto é que o bem não sai da propriedade do ente público, embora o concessionário tenha ampla liberdade sobre o seu domínio, desde que atendida a finalidade da concessão. E, em razão desta vinculação a finalidade, fica mais fácil a reversão do bem por parte da Administração se ao imóvel estiver sendo dada destinação diversa.

Por trazer benefícios igualmente para ambos os contratantes, abalizada doutrina insiste nas vantagens da concessão do direito real de uso frente à doação:

“A concessão de direito real de uso substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, mormente quando feitas por venda ou doação incondicionada”^[23] (HELY LOPES MEIRELLES) (negritou-se)
(...) a concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizadas 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.

Exemplo dessa figura é a concessão de direito real de uso de terrenos públicos quando o Município deseja incentivar a edificação em determinada área. Ou a concessão do uso de área estadual quando o Estado pretende implantar região industrial



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS

para desenvolver a economia em seu território”^[24] (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO) (negritou-se)

“A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público.

“Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal.” (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO)^[25]

“Trata-se, portanto, de um instrumento privilegiado de fomento público que, infelizmente, não tem sido utilizado plenamente, embora presente vantajosa substituição de alienações e de doações, nem sempre convenientes e satisfatoriamente negociadas e que não apresentam essa importante característica de serem resolúveis, em seu termo”. (DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO)^[26]

Nessa linha, colaciona-se ainda trecho do posicionamento exarado em artigo pelos membros do Ministério Público do Estado do Paraná MARIO SÉRGIO DE ALBUQUERE SCHIRMER e MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI^[27]:

“Não há razão plausível para que o administrador público utilize-se da doação, instituto mais oneroso, na medida em que esta implica na transferência da propriedade e em maiores dificuldades de retomá-la quando do descumprimento das finalidades a que se destina.”

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, inclusive, sumulou esse entendimento pela preferência da concessão de direito real de uso:

Enunciado da Súmula nº 01: “Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.”



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS



Ressalte-se, entretanto, que a referida súmula do Tribunal de Contas não vincula a Administração, representa apena uma recomendação pela opção do instituto da concessão de direito real de uso à doação, por ser mais vantajoso ao patrimônio público.

Esse entendimento também é compartilhado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais que, em consulta nº 835.894, sobre a possibilidade de doação de bens públicos a pessoas comprovadamente carentes, orientou pela preferência dos institutos da concessão de direito real de uso e da concessão especial para fins de moradia à doação, que admitem maior controle quanto à preservação da finalidade social do uso pelo particular e não se traduzem em mera disponibilidade do patrimônio público, conforme se depreende da ementa abaixo transcrita:^[28]

EMENTA: Consulta — Câmara Municipal — Doação de bens imóveis públicos a pessoas comprovadamente carentes — Possibilidade — Autorização legislativa — Avaliação prévia — Irrefutável demonstração de interesse social — Licitação dispensada na hipótese do art. 17, I, f, da Lei n. 8.666/93 — **Caráter excepcional — Preferência pela adoção dos institutos da concessão de direito real de uso e da concessão especial para fins de moradia — Vinculação a políticas públicas consistentes, de interesse social — Observância aos princípios administrativos, notadamente os da impessoalidade e da moralidade.**

Bem explanou o Relator Conselheiro Sebastião Helvecio na supracitada consulta:

Essa simples disposição do patrimônio público pelos critérios genéricos de carência econômica e de tempo de ocupação, mesmo que autorizada por lei local, sem mais requisitos, e dissociada de uma política pública consistente, que esteja vinculada às atribuições constitucionais do Município, a toda evidência, viola o dever de conservação do patrimônio público, art. 23, I, da Constituição, além dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, além do da moralidade, merecendo ser reputada inconstitucional.

Deve-se ter em mente, ainda, no trato da matéria, promover cuidado com a boa gestão do patrimônio público imobiliário, coibir a má-fé na invasão de terrenos públicos por quem nem sempre detém boa-fé e nem baixa condição socioeconômica e, por fim, inviabilizar a proliferação do fisiologismo e do clientelismo.

A Lei Orgânica do Município de Teresina atenta a essa orientação deu preferência a concessão de direito real de uso frente à doação ou mesmo alienação de bens, conforme dispõe o artigo 116:

Art. 116. O Município, preferentemente à venda ou à doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência.



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS



P. Único. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado. (negritou-se)

IV - VEDAÇÕES EM ANO ELEITORAL:

O ano eleitoral exige dos candidatos e gestores públicos redobrada atenção para não incorrerem em alguma das vedações eleitorais, cujas vedações, que em sua maioria estão previstas na Lei 9.504/97, pautam por um processo eleitoral hígido, sem a negociação de votos e o abjeto abuso do poder econômico ou político.

Quanto ao manuseio de institutos referentes ao patrimônio público imobiliário, existem algumas restrições neste período, previstas na aludida lei, em seu artigo 73:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;
(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;
(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

A maior parte das vedações contidas na lei não se restringe ao período eleitoral, a distribuição de bens de modo gratuito é, por exemplo, uma vedação permanente, já que a Administração não é titular da coisa pública, mas apenas exerce seu papel de gestão.



PREFEITURA DE UNAÍ

ESTADO DE MINAS GERAIS



Assim, a doação é conduta eminentemente vedada durante o período eleitoral (1º de janeiro a 31 de dezembro), ainda que presente extraordinaríssimo interesse público. Do mesmo modo, em razão da gratuidade, o comodato também é vedado durante o ano eleitoral.

Quanto à cessão de uso, concessão de uso e concessão de direito real de uso existe a vedação se tais institutos forem concedidos na modalidade gratuita, mas são permitidos se houver onerosidade, compatível com o valor praticado no mercado, como também ocorre com a locação de bens.

É possível a alienação na modalidade de compra e venda ou permuta, em razão da onerosidade. Em tais casos, deve observar os requisitos exigidos na lei 8.666/93 que são, em suma, autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade concorrência (salvo casos de dispensa do certame).

V – DO PEDIDO:

DIANTE DO EXPOSTO, e pelas razões de fato e de direito acima elencadas, requer a Vossa Excelência, presentes os pressupostos recursais, o regular recebimento e inclusão na ordem do dia do presente recurso para deliberação soberana do Plenário, onde pugna-se seja devidamente **PROVIDO** para os efeitos do disposto no parágrafo único do artigo 185 da Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 2014 (Regimento Interno).

Termo em que,

Pede deferimento.

Unaí, 18 de abril de 2016; 72º da Instalação do Município.


DELVITO ALVES DA SILVA FILHO
Prefeito