



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 28/2023

Projeto de Lei nº 19/2023 de autoria do Poder Executivo que “Autoriza o Poder Executivo a conceder direito real de uso de bem imóvel municipal para instalação de empresa de logística.”
Ilegalidade. Inconstitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o questionamento acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 19/2023 de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder direito real de uso de bem imóvel municipal para instalação de empresa de logística.” É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da competência

O município possui competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I CF) e competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II CF). Conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Em estrita simetria, assim diz a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;..

(...) *grifo nosso.*

Nota-se no caso em tela, temos que fora atendido o requisito constitucional e legal da competência para a propositura do projeto, tendo em vista se tratar de assunto de interesse local.

Da matéria objeto do projeto

A matéria tratada na propositura objeto da presente análise, é a concessão do direito real de uso de bem imóvel municipal para instalação de empresa de logística, hipótese prevista na Lei Orgânica Municipal:

Art. 16. Cabe à Câmara Municipal deliberar sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

I - tributos municipais, isenções, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, plano de auxílios e subvenções e autorização de abertura de créditos;

III - operações de crédito, forma e os meios de pagamento;

IV - concessão de auxílios e subvenções;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

V - concessão de serviços públicos;
VI - **concessão do direito real de uso de bens municipais**; ...

Ocorre, que além de autorizar a concessão, para que a mesma se dê, existe o instrumento adequado para disponibilização de uso gratuito ou remunerado de terreno público através de concessão de direito real de uso, se dá por meio de **concorrência pública, nos termos do artigo 23, § 3.º, da Lei Federal n.º 8.666/1993.**

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

...

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

...

O Projeto de lei sob análise, pretende criar exceção à licitação (prestigiada no art. 117 da Constituição Estadual) **ao favorecer, como concessionário de uso de bem público, pessoa jurídica de direito privado que não se investiu nessa qualidade a partir de processo seletivo objetivo, público e imparcial**, o que significa, ainda, afronta à competência legislativa da União para normas gerais sobre licitação e contrato administrativo (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175, Constituição Federal).

Para melhor elucidar os detalhes constantes no PL em questão, esta procuradoria entendeu por bem solicitar parecer ao IBAM, que após análise,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

emitiu o Parecer nº 921/2023, opinando pela invalidade da propositura, conforme destacamos:

A concessão deve ser feita através de contrato a prazo determinado e **depende de lei autorizativa** e, em princípio, **de procedimento licitatório na modalidade concorrência**.

...

Como sabido, **para incentivar as atividades econômicas particulares** e tendo em vista o interesse coletivo, em termos de **empregos a gerar ou em vista da movimentação econômica resultante** ou ainda considerando a exploração de recursos naturais, **admite-se que possa o Poder Público conceder benefícios e vantagens. Entre esses se inclui a isenção temporária de tributos, a realização de certos serviços ou até a doação ou concessão de direito real de uso de terrenos**.

No entanto, de acordo com a disciplina da Lei nº 8.666/93 **a concessão de direito real de uso depende não só de autorização legislativa como também de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, não se enquadrando o caso nas hipóteses de dispensa constantes das alíneas do art. 19 da referida lei** ou mesmo no § 2º A do referido dispositivo legal

Desse modo, em estrita observância às exigências da lei é que se faz imprescindível que a concessão do direito real de uso de imóvel pertencente ao município seja feita através de licitação.

Esse é o posicionamento adotado inclusive pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme se extrai do TC 800013/072/09:

Segundo interpretação conjunta dos artigos 17, inciso I e 23, § 3º, da Lei nº 8666/93, **a alienação de bens imóveis da**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Administração Pública enseja prévia licitação, na modalidade concorrência, sendo esta apenas dispensada para a concessão de direito real de uso de áreas destinadas a programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública (letra “F”, inciso I, do artigo 17), ou quando o beneficiário for outro órgão público ou entidade da Administração Pública (inciso I, § 2º, do artigo 17).

Também, a jurisprudência desta Corte já firmou entendimento de que a cessão de uso de imóvel público a empresas particulares deve ser precedida do devido procedimento licitatório, não havendo exceção legal para a hipótese.

Nesse sentido, os julgados proferidos nos autos dos TCs: 800280/174/00 (Sessão da C.Primeira Câmara de 11/02/2014 — Relator Conselheiro Renato Martins Costa); 000655/005/07 (Sessão da C. Primeira Câmara de 17/03/2009 — Relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga); 800123/454/06 (Sessão da C. Segunda Câmara de 11/06/2013 — Relator Substituto de Conselheiro Samy Wurman); e 020293/026/09 (Sessão da C.Primeira Câmara de 16/08/2016 — por mim relatado).

Na presente situação, entretanto, foi concedido bem imóvel à particular, sem a devida competição, em evidente violação aos princípios da impessoalidade e da legalidade.

Por fim, conforme acima se depreende acima, a jurisprudência do TCESP firmou entendimento de que a cessão de uso de imóvel público a empresas particulares deve ser precedida do devido procedimento licitatório, não havendo exceção legal para a hipótese.

No mesmo sentido, temos a jurisprudência do TJSP, a saber:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ação declaratória c.c. reintegração de posse – Concessão ao requerido de utilização de bem imóvel – Lei Municipal 1550/2013 – Dependência de autorização legislativa e procedimento de licitação – Hipótese em que não se trata de caso de dispensa de licitação – **Administrador público que não pode escolher livremente a quem ceder o imóvel pertencente ao proveito, sem prévia licitação, sob pena de inconstitucionalidade da lei que o autorize a fazê-lo** – Decisão mantida - Recurso improvido.

(TJSP; Apelação Cível 1005113-91.2019.8.26.0408; Relator (a): José Luiz Gavião de Almeida; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Ourinhos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 19/07/2022; Data de Registro: 19/07/2022)

Ação Civil Pública – Município de Brodowski – **Pretensão de nulidade do Decreto Municipal nº 1.134/92, que concedeu, sem prévio procedimento licitatório e sem a devida contraprestação, a permissão de uso de bem público municipal a entidade religiosa – O C. Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça reconheceu, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0017207-46.2022.8.26.0000**, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.134/92 que autorizou a cessão dos terrenos às entidades religiosas para construção de seus templos, pois constatada ofensa ao artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal e artigos 111, 117 e 144 da Constituição Estadual – Sentença de procedência mantida – Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 1000354-22.2020.8.26.0094; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Brodowski - Vara Única; Data do Julgamento: 20/03/2023; Data de Registro: 20/03/2023)

Nota-se que independentemente se o processo licitatório se dará pela lei 8.666/93 ou pela Nova lei de licitações (lei 14.133/21) qualquer delas exige licitação na presente situação.

Prevê o art. 2º da Lei 14.133/21 o que segue:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

(...)

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

Desse modo, forçoso concordar com a conclusão do IBAM: “da forma como se apresenta, a propositura não se encontra em condições para validamente prosseguir”.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, em tudo corroborando com o PARECER nº 0921/2023 do IBAM, **OPINAMOS** que o Projeto de Lei nº 19/2023, de autoria do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, **NÃO** pode ser considerado legal, tendo em vista que fere as disposições previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei 14.133/21, e conseqüentemente torna-se **INCONSTITUCIONAL** por ferir ao princípio constitucional da legalidade previsto no *caput* do artigo 37 da CF, no qual a administração somente pode fazer o que está previsto em lei.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. s.m.j.

Laranjal Paulista, 17 de abril de 2023.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607