



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 24/2023

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a promover concessão de direito real de uso da área de terras urbanas do Município que menciona à Associação Juinense de Assistência Social - AJUDAS e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 24/2023 que autoriza o Poder Executivo Municipal a promover concessão de direito real de uso da área de terras urbanas do Município que menciona à Associação Juinense de Assistência Social - AJUDAS e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que o projeto de lei visa receber autorização legislativa para que o Executivo Municipal possa proceder à concessão de direito real de uso de uma área de terras para que a Associação favorecida possa edificar a estrutura física da sede da Associação concessionária.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Da competência e iniciativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, início I, da Constituição Federal e no artigo 14, inciso III, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Avenida dos Jambos, 519N – Centro – CEP 78320-000 – Juína/MT

Telefone: (66) 3566-8900 - <http://www.juina.mt.leg.br>



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - instituir e arrecadar tributos, de sua competência, aplicando-os na forma da lei orçamentária;
- II - arrecadar as demais rendas que lhe pertencer, na forma da lei;
- III - dispor sobre a administração, alienação e utilização de seus bens;
- (...)

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 61 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa Diretora da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica.

(...)

Assim, no que tange a competência e iniciativa, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal, s.m.j., manifesta favorável a regular tramitação nesta Casa de Leis.

II.2 - Da concessão do direito real de uso

Conforme consta do Projeto de Lei nº 24/2023, o imóvel a ser realizada a concessão de direito real de uso está assim descrito: “área com 1.991,18M², denominada área desmembrada “G” desmembrada da área com 35.395,34M², remanescente de uma área com 38.583,59M², com as seguintes confrontações: Norte: Área Remanescente - Mat. 11.964 e Área Desmembrada - Mat. 11963; Sul: Rua Campo Jordão; Leste: Área Desmembrada “H”; Oeste: Área Remanescente - Mat. 11.964, no Município de Juína-MT”.

A concessão de direito real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram.





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A Lei Orgânica Municipal em seus artigos 12 e 56, inciso VI, dispõem que:

Art. 12 O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência, podendo esta ser dispensada por lei quando o uso se destinar à concessionária de serviço público ou a entidades assistenciais quando houver interesse público, devidamente justificado.

Art. 56 Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 58, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)

VI - autorizar a concessão do direito real de uso de bens municipais;

(...)

O Decreto-Lei nº 271/67 em seu art. 7º assim disciplina acerca da concessão de direito real de uso:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou 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.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do 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 Resolve-se a concessão antes de seu término, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou término, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Hely Lopes Meirelles¹ conceitua este instituto da seguinte maneira:

“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 uso e a de direito real são um direito real, que não extinguem ou modificam o domínio do bem, são uma fruição do bem público, determinada pelos interesses social e público.

Não pensa diferente Celso Antônio Bandeira de Mello² que conceitua a concessão de direito real de uso como um:

“contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado.”

Carvalho Filho³ aponta, de forma correta, as vantagens para a Administração Pública, da utilização deste instrumento:

“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 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P.485/490.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. P. 768.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2019. P. 1269.





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Como regra geral, todos os bens públicos são de uso comum do povo. A sua desafetação dessa categoria, para inclusão entre os bens dominicais, ou seja, entre os do patrimônio disponível, só pode ser feita através de lei, sujeitando-se a avaliação prévia e a realização de licitação na modalidade concorrência, havendo, na hipótese manifesto interesse público, tal como exige a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 17, inciso I:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, **será precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, **dependerá de autorização legislativa** para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de **avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência**, dispensada estas nos seguintes casos:

(...)

É bom destacar que a nova Lei de Licitação (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), traz regramento semelhante, a teor dos arts. 76 e seguintes.

Assim, o “caput” do art. 17 prevê que a alienação dos bens da Administração Pública deva ser sempre subordinada ao interesse público (devidamente justificado), precedida de avaliação e dependerá de licitação. Distingue, depois, outras exigências e variáveis conforme se trate de bem imóvel ou móvel.

Sendo o bem imóvel, diz o inciso I que a alienação “dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada estas nos seguintes casos”.

Quanto ao interesse público, deverá ser avaliado pelos nobre Edis que compõem as Comissões Permanentes da Casa, o que faz cumprir a expressão



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

prevista no *caput* do art. 17, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, “*subordinada à existência de interesse público devidamente justificado*”.

Neste diapasão, a **demonstração do interesse público envolvido, tal qual a avaliação prévia**, são requisitos imprescindíveis para a apreciação do projeto de lei que autoriza a concessão de direito real de uso, devendo os documentos pertinentes integrar o processo legislativo para possibilitar a perfeita compreensão e análise do mérito pelo Plenário.

Cumpre também registrar que o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça de Mato Grosso tem entendido que a concessão de direito real de uso a associações privadas, mesmo sem fim lucrativo, não se enquadra nas hipóteses de dispensa a licitação devendo ser realizado o devido processo licitatório, segue abaixo os julgados:

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS. AUSÊNCIA DE INTERESSE EMINENTEMENTE SOCIAL. HIPÓTESE NÃO ENQUADRADA NA DISPENSA DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 17, INC. I, ALÍNEA "F", E § 2º, INC. I, DA LEI 8.666/1993. NECESSIDADE DE CONCORRÊNCIA PRÉVIA. 1. Na origem, o Ministério Público do Estado do Maranhão propôs ação civil pública contra o Município de São Luís e a Associação dos Delegados de Polícia Civil do Maranhão - ADEPOL, sob a alegação de que a Municipalidade teria celebrado ilegal concessão de direito real de uso de um terreno de 4.940 m² para construção da sede recreativa da associação, sem autorização legislativa e sem licitação. 2. A sentença julgou procedente o pedido do Parquet para anular a concessão de direito real de uso; estabelecer que a Municipalidade se abstinha de edificar na área concedida e venha a demolir qualquer edificação lá existente; e determinar à ADEPOL que se abstinha de ocupar, utilizar, construir e edificar no local, sob pena de multa diária. O Tribunal maranhense deu provimento à apelação da Municipalidade para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido formulado na ação civil pública. 3. A concessão de direito real de uso corresponde a contrato pelo qual a Administração transfere a particular o uso remunerado ou gratuito de terreno público, sob a forma de direito real resolúvel, a fim de que dele se utilize para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra,





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. **4. A concessão de direito real de uso a particulares requer autorização legal e concorrência prévia.** 5. Nos termos do art. 17, § 2º, inc. I, da Lei 8.666/1993, a Administração poderá conceder direito real de uso com dispensa de licitação quando a utilização destinar-se a outro órgão ou entidade da Administração Pública. 6. Em situações de caráter eminentemente social, o art. 17, inc. I, alínea "f", da Lei 8.666/1993 também prevê a dispensa de licitação na "alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública". **7. As associações de direito privado, ainda que sem fins lucrativos, não se enquadram nas hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 17, inc. I, alínea "f", e § 2º, inc. I, da Lei 8.666/1993.** Recurso especial do Parquet conhecido em parte e, nessa, provido para restabelecer a sentença de primeiro grau que torna nula a concessão de direito real de uso do terreno. (STJ. REsp n. 1.435.594/MA, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27/10/2015, DJe de 11/11/2015.)

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINARES - FALTA DE INTERESSE DE AGIR E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO (NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL) - CERCEAMENTO DE DEFESA - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - REJEITADAS - PRESCRIÇÃO - NÃO CONFIGURAÇÃO - DEMANDA PROPOSTA DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO - PRECEDENTES DO STJ - **NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO - ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 2º DA LEI N. 8.666/93 - AUSÊNCIA DESTE PROCEDIMENTO NO CASO CONCRETO - ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO - NÃO EVIDENCIADO - NULIDADE DO PACTO RECONHECIDA COM EFEITOS EX TUNC - RECURSO DESPROVIDO.** 1 - Ante a necessidade e utilidade de uma decisão judicial para declarar nulo o ato de concessão da permissão de uso, não há que se falar em extinção do feito sem julgamento do mérito, por falta de interesse processual. 2 - Não há que se falar em nulidade da sentença por ausência de fundamentação quando o juiz, embora





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

sem refutar uma a uma as teses defendidas pela parte, expõe com clareza e de forma fundamentada o seu entendimento sobre o ponto central do litígio.

3 - O julgamento antecipado da lide não importa em cerceamento de defesa quando a produção de provas se revela desnecessária para o deslinde do feito.

4 - "Estando ainda em curso a execução do contrato administrativo, não há falar em transcurso do prazo decadencial ou prescricional". (STJ-1^a T. - AgRg no REsp 1167773/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 28/09/2010, DJe 25/11/2010)

5 - A concessão de uso, sendo contrato administrativo pelo qual se confere a instituição privada a utilização privativa de um bem público por prazo determinado, subordina-se a prévio processo de licitação para a seleção do interessado que apresentar as melhores condições para o uso do imóvel público.

6 - Hipótese em que a celebração de concessão de uso de bem público com instituição privada por longo prazo (quarenta anos), sem a realização de prévio procedimento licitatório e, mais, sem ter por escopo o atendimento do interesse público, deve ser considerada nula, inclusive com efeitos ex tunc, por inobservância aos arts. 37, XXI, da Carta Magna e 2º da Lei n. 8.666/93.

(TJ/MT. N.U 0033956-76.2015.8.11.0041, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, MARIA APARECIDA RIBEIRO, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 16/06/2020, Publicado no DJE 26/06/2020)

Desta feita, verifica-se do projeto de lei em análise que não consta informação se a concessão de direito real de uso será gratuita ou onerosa, não dispõe a acerca do procedimento licitatório, não há avaliação do imóvel, bem como a matrícula que acompanha o projeto de lei encontra-se desatualizada, haja vista que é datada em 09/12/2013, informações imprescindíveis.

Diante do acima exposto, recomenda-se as Comissões de Legislação, Justiça e Redação e Finanças e Orçamento para que requisitem junto ao Poder Executivo Municipal as informações acima mencionadas, haja vista se tratar de requisitos legais.

Feitas essas considerações, caberá ainda aos Nobres Vereadores aquilatar a existência de interesse público devidamente justificado para a presente concessão.





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II.3 – Da redação final

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 24/2023 pode ser observado a **existência de vícios formais de redação e de técnica legislativa**, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, qual seja:

1. No art. 1º: as palavras “pessoa”, “jurídica”, “direito”, “privado” e “m²” devem ser grafadas em inicial minúscula;
2. A expressão “Parágrafo Único” constante no art. 1º deve ser substituído por “Parágrafo único”, ou seja, a palavra “único” com inicial minúscula, bem como deve ser retirada a expressão “Projeto de”;
3. A expressão “Parágrafo Único” constante no art. 2º deve ser substituído por “Parágrafo único”, ou seja, a palavra “único” com inicial minúscula, bem como a palavra “concessão” deve ser grafada em inicial minúscula;
4. No art. 3º as palavras “concedente” e “concessionária” devem ser grafadas em inicial minúscula;
5. No art. 4º a palavra “concessionária” deve ser grafada em inicial minúscula.

Dianete dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.4 – Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “l”, do Regimento Interno).





Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Para aprovação do Projeto de Lei nº 24/2023 será necessário o voto favorável por maioria absoluta (art. 150, inciso VII, do Regimento Interno), em dois turnos de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA pela possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado, desde que seja acrescido **informações se a concessão de direito real de uso será gratuita ou onerosa, dispositivo sobre o procedimento licitatório, apresentação de avaliação do imóvel e matrícula atualizada do bem, bem como seja sanado os vícios formais de redação.**

No que tange ao mérito, a Procuradoria Legislativa não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, em especial sobre a existência de interesse público, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais vigentes.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 13 de julho de 2023.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa

OAB/MT 13.701 - PORTARIA N° 42/2019

Avenida dos Jambos, 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT

Telefone: (66) 3566-8900 - <http://www.juina.mt.leg.br>