

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei Complementar nº 2, de 26 de maio de 2021, que autoriza a concessão de direito real de uso de bem imóvel e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de *Projeto de Lei Complementar nº 2/2021 de 26 de maio de 2021*, de autoria do Prefeito, e que “*autoriza a concessão de direito real de uso de bem imóvel e dá outras providências*”. Acompanha o projeto, que contém nove artigos, a justificativa, um *croqui* da área e o respectivo memorial descritivo, uma carta de intenção assinada por Aliomar Tadeu Sóter Ferreira e documentos constitutivos da sociedade empresária denominada **STONE MÁRMORES E GRANITOS LTDA.**.

02. No art. 1º, *caput*, há autorização para que o Poder Executivo Municipal conceda o direito real de uso de um imóvel de propriedade do Município à empresa **STONE MÁRMORES E GRANITOS LTDA.**, enquanto o inciso I do referido artigo traz a descrição do imóvel, que conta com **4.273,79m² (quatro mil duzentos e setenta e três metros e setenta e nove centímetros quadrados)** e fica localizado no Distrito Industrial de Ijaci.

03. O art. 2º exige que o Poder Executivo Municipal e a sociedade empresária beneficiária firmem *Termo de Concessão de Direito Real de Uso*, que, por dicção do art. 3º,

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

deverá ser *“gratuita pelo prazo de 20 (vinte) anos a contar da assinatura do Termo de Concessão, findo tal prazo estando a empresa devidamente instalada e em funcionamento, será outorgada escritura pública definitiva de doação do imóvel em seu favor”* (sic).

04. Já o art. 4º disciplina a questão sobre eventual descumprimento do Termo de Concessão de Direito Real de Uso, constando que o imóvel, bem como as eventuais benfeitorias nele realizadas, *“reverterão ao patrimônio do Município, vedada a sua alienação pela concessionária, não havendo nenhuma indenização a ser reclamada”* (sic).

05. O art. 5º, por sua vez, dispõe que a beneficiária do Termo de Concessão de Direito Real de Uso deverá fazer *“todas as adequações necessárias para enquadrar-se no Plano Diretor de Desenvolvimento do Município”*.

06. O art. 6º, de forma genérica, dispõe que *“para efeitos da concessão prevista nesta lei, o Poder Executivo Municipal dispensará processo licitatório, nos termos da Lei Orgânica Municipal, eis que presente o interesse público”*, sendo que o art. 7º garante *“prazo de carência para início das obras de instalação da empresa é de 24 (vinte e quatro) meses, e 48 (quarenta e oito) meses para o término das obras, a contar da assinatura do termo de concessão, podendo tal prazo ser dilatado a critério do Poder Executivo”*.

07. Por fim, o art. 8º dispõe que o Município de Ijaci fica *“isento de qualquer responsabilidade por danos causados pela concessionária em razão de suas atividades”*, enquanto o art. 9º, último dispositivo da proposição legislativa, prevê o início da vigência da Lei Complementar, se aprovada, na data de sua publicação.

08. Em síntese, é o relato do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

09. Primeiramente, é importante destacar que esta Assessoria Jurídica tem a função específica de orientar e assessorar os Vereadores no importante papel de legislar. E esta função da Assessoria Jurídica deve ser exercida apenas nos aspectos de *legalidade* e

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

constitucionalidade da proposição legislativa, cabendo aos membros do Poder Legislativo Municipal exercer o juízo de conveniência e oportunidade sobre as votações.

10. Portanto, passa-se a analisar os aspectos de legalidade e constitucionalidade da proposição legislativa em análise.

II.1. Competência, adequação da espécie legislativa adotada e iniciativa legislativa

11. O inciso I do art. 30 da Constituição Federal dispõe que compete aos Municípios *“legislar sobre assuntos de interesse local”*. Além disso, o inciso VIII do art. 23 da Lei Orgânica Municipal dispõe que cabe à Câmara Municipal de Ijaci, com a sanção do Prefeito, legislar sobre *“a concessão de direito real de uso de bens municipais”*, que é exatamente o objeto da proposição legislativa em análise neste parecer.

12. O inciso IX do parágrafo único do art. 49 da Lei Orgânica Municipal dispõe que a alienação de direito real de uso deve ser regulamentada por meio de Lei Complementar, espécie normativa que, nos termos do *caput* do art. 49 da LOM, exige o quórum de *maioria absoluta* dos membros do Poder Legislativo Municipal para ser aprovada.

13. Não havendo reserva de iniciativa, nos termos do art. 54 da Lei Orgânica Municipal, aplica-se o art. 53 da LOM, que dispõe que *“a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara, e aos cidadãos”*.

14. Portanto, com relação aos aspectos de competência, adequação da espécie legislativa e da iniciativa para iniciar o processo legislativo, não há ilegalidades ou inconstitucionalidades aparentes, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

II.2. A interpretação do art. 15, §§1º e 2º, da Lei Orgânica do Município de Ijaci. Concessão de Direito Real de Uso. Necessidade de licitação, geralmente.

15. A Lei Orgânica de Ijaci, em seu art. 15, §§1º e 2º, estabelece que o Município, “preferencialmente à venda ou à doação de bens imóveis”, deverá optar pelo instituto da “concessão de direito real de uso, **mediante concorrência**”. Veja-se o texto da lei:

Art. 15. O Município, preferencialmente à venda ou à doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência.

§1º. A concorrência poderá ser dispensada, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público e a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado.

§2º. Do contrato, ou da escritura pública de doação de bens imóveis, que é permitida, exclusivamente, para fins de interesse social ou público, deverão constar, obrigatoriamente, os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.

16. A simples leitura do dispositivo citado acima denota que **a regra é que as concessões de direito real de uso se deem mediante concorrência**. A concorrência, nos termos do §1º do art. 15 da LOM, só poderá ser dispensada em duas hipóteses:

- a. quando o uso se destinar a concessionária de serviço público ou entidades assistenciais; ou
- b. quando verificar-se interesse público na concessão, **desde que devidamente justificado**.

17. Obviamente que o caso em questão, por se tratar de uma sociedade que exerce atividades no setor de *marmoraria*, não se aplica a hipótese de dispensa de concorrência

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

fundamentada em *concessionárias de serviço público* ou *entidades assistenciais*. Portanto, para que o art. 6º do projeto de lei possa ter plena validade no ordenamento jurídico, é preciso que haja a justificativa devida sobre o interesse público eventualmente existente.

18. Na justificativa que acompanha o projeto de lei em questão, o Prefeito argumentou o seguinte:

“O Executivo Municipal encaminha a esta Casa o presente Projeto de Lei complementar, para fazer concessão de direito real de uso de um terreno para a empresa STONE MÁRMORES E GRANITOS LTDA., no Distrito Industrial do Município.

Como se depreende do requerimento protocolizado na Prefeitura em 30/04/2021, a empresa STONE MÁRMORES E GRANITOS LTDA, foi constituída visando sua instalação em Ijaci, pelo sócio majoritário da Marmoraria Soter instalada em Lavras e que atende muitos clientes em Ijaci e região.

Visando trazer emprego e renda para nossa cidade, uma vez que tem uma gama muito grande de clientes nas diversas construções em nosso município, a empresa STONE MÁRMORES E GRANITOS LTDA. pretende aqui se instalar, e além dos tributos normais gerados pelo funcionamento de uma empresa, vai gerar cerca de 20 (vinte) empregos diretos.

Conforme citado em sua carta de intenção, a empresa pretende fazer um investimento inicial de cerca de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

Sendo assim, como forma de contribuir para instalação da empresa em nosso município, e trazer emprego e renda, estamos enviando o presente projeto de lei para apreciação e aprovação dos nobres vereadores.

19. Na *Carta de Intenções*, datada do dia **30/04/2021**, isto é, três dias após a constituição da empresa, o sócio, Aliomar Tadeu Sóter Ferreira, assim consignou:

“Com o cenário de crescimento na construção civil da região do município de Ijaci e a necessidade de atender essa demanda, venho, através dessa carta, formalizar minha intenção de instalar uma nova unidade de venda e processamento. Com este objetivo, criei a empresa Stone Mármore e Granitos Ltda, CNPJ 41.720.254/0001-61, localizada na Rua José Marcal, 128, Centro de Ijaci-MG. O espaço locado não atende as necessidades da empresa (quanto ao tamanho e localização), sendo assim, necessito de uma área de aproximadamente 4000m², na zona industrial de Ijaci.

Em curto prazo serão gerados, aproximadamente, 10 empregos diretos e outros indiretos e, a médio/longo prazo, 20 empregos diretos na cidade, trazendo renda e melhorando a arrecadação do município. Espera-se um efeito positivo para a população, que vê esses valores se revertendo em melhorias de infraestrutura, segurança e condições de vida de uma forma geral.

Após início de nossas atividades, estima-se o faturamento de R\$ 200mil mensais sendo o investimento inicial de aproximadamente R\$ 500mil (em máquinas, edificações e estoque), com crescimento de 10% ao ano”.

20. Com o devido respeito, esta Assessoria Jurídica entende que o *interesse público*, necessário à dispensa do procedimento licitatório, no caso, não está devidamente justificado. As alegações postas na carta de intenção enviada pelo empreendedor não encontram respaldo na documentação que acompanha a proposição legislativa, pois:



Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

- a. não há nenhum tipo de estudo ou trabalho mostrando que a beneficiária da concessão do direito real de uso tem condições de gerar os 10 (dez) empregos diretos de forma imediata e tampouco sobre os 20 (vinte) empregos diretos a serem gerados no “médio/longo prazo”;
- b. da mesma forma, a estimativa de que o faturamento inicial será de R\$ 200.000,00 mensais e que está previsto um investimento inicial de aproximadamente R\$ 500.000,00, está desacompanhada de documentos que possam minimamente indicar tal direção;
- c. é importante notar que a Carta de Intenções enviada pelo empreendedor **foi elaborada apenas 3 (três) dias após a constituição da empresa** beneficiária que, apesar de prometer investimentos iniciais de R\$ 500.000,00, possui capital social de apenas R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), ou seja, 16 (dezesesseis) vezes menor do que o investimento inicial a ser realizado;
- d. **não foi realizada a avaliação de mercado do imóvel que será objeto da concessão de direito real de uso**, isto é, não é possível fazer o contraponto entre o pretense investimento a ser realizado no Município e o valor de mercado do imóvel;
- e. não há nenhum documento ou estudo feito pelo Poder Público, ou mesmo pelo interessado, no sentido de se verificar a existência de outros interessados em instalar empreendimentos no imóvel objeto deste projeto de lei que, conforme descrito, se trata de um terreno de mais de 4.000m² e localizado no Distrito Industrial do Município de Ijaci.
- f. o art. 3º do projeto prevê que, após o cumprimento do prazo de 20 (vinte) anos, estando a empresa instalada e funcionando, haverá a outorga de escritura pública definitiva de doação do terreno público ao particular.



Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

21. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, neste aspecto, é pacífica no sentido de declarar **nula de pleno direito** as concessões de direito real de uso que não contenham a efetiva demonstração do interesse público envolvido, **não bastando a mera alegação genérica**. Vejam-se os precedentes:

*APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRELIMINARES - NULIDADE DA SENTENÇA - REJEIÇÃO - INDEFERIMENTO DA INICIAL - AFASTAMENTO - MÉRITO - MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO BATISTA DO GLÓRIA - IMÓVEL PÚBLICO - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO - DISPENSA DE LICITAÇÃO - ILEGALIDADE - FAVORECIMENTO INDEVIDO DE EMPRESA - CONSTATAÇÃO - DOLO - PRESENÇA - DANO AO ERÁRIO - PRESUNÇÃO VALOR - APURAÇÃO EM FUTURA LIQUIDAÇÃO - CABIMENTO - RESTITUIÇÃO DO BEM - DESCONSTITUIÇÃO DO ILÍCITO - IMPOSSIBILIDADE. - Não há de se cogitar em nulidade da sentença pela falta de análise de questões preliminares quando apurado que o seu conteúdo já havia sido objeto expresso de exame na origem, tendo este Tribunal, ademais, mantido a decisão de recebimento da inicial. - A alegação de inexistência de dano ao patrimônio público confunde-se com o mérito da ação de improbidade, não ensejando no indeferimento da peça de ingresso. - **A concessão de direito real de uso de imóvel público a empresa particular depende de autorização legislativa e concorrência prévia, não se admitindo que a Municipalidade simplesmente afaste a necessidade do processo licitatório com base na alegação abstrata de relevante interesse público, afrontando, pois, os princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade.** - Revela-se evidenciado o dolo empregado pelos agentes quando os elementos de convicção retratam a sua atuação livre, consciente e orquestrada com a finalidade de elaborar um fundamento capaz de justificar a revogação de licitação anteriormente constituída para, depois disso, favorecer empresa específica, por intermédio de concessão do direito real de uso de área pública, sem*

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

procedimento licitatório. - Nos casos de dispensa indevida de licitação o dano é presumido (in re ipsa), porquanto a Administração Pública é impedida de avaliar e contratar proposta mais vantajosa. - Mostra-se adequado postergar a definição do valor do dano para futura liquidação da sentença na hipótese em que não se pode avaliar, de plano, a repercussão econômica dos atos ilegalmente praticados pelos requeridos. - O ressarcimento ou a restituição do bem à Administração Pública por aquele que praticou a conduta ímproba ou por ato de terceiro é incapaz de apagar do mundo jurídico a existência do ilícito que resultou no dano ao erário. (TJMG. Apelação Cível nº 1.0000.17.055327-5/002. Rel. Des. ÂNGELA DE LOURDES RODRIGUES. 8ª Câmara Cível. DJe: 06/04/2020)

*REMESSA NECESSÁRIA - RECURSO DE APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL A PARTICULAR - MUNICÍPIO DE ESTRELA DO SUL - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO - INEXISTÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO OU DE SUA DISPENSA - NULIDADE DO ATO - SENTENÇA REFORMADA - APELO PREJUDICADO. - Pode a Administração Pública doar bens móveis e imóveis públicos, de forma simples ou com encargos, **mediante a subordinação do ato à existência de interesse público devidamente justificado e a edição de lei autorizadora que estabeleça as condições do contrato, desde que precedida a providência da avaliação do bem e, em regra, de procedimento licitatório.** - Na medida em que a doação de bem imóvel perpetrada pelo Município de Estrela do Sul a particular não se mostra justificada em interesse público, nem sequer precedida de procedimento licitatório ou de sua dispensa, a anulação do ato é medida que se impõe. - Sentença reformada na remessa necessária. Recurso de apelação prejudicado. (TJMG. Apelação Cível nº 1.0248.10.000104-4/001. Rel. Des. CORRÊA JÚNIOR. 6ª Câmara Cível. DJe: 22/05/2020)*

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE - CONDENAÇÃO DO ENTE PÚBLICO - REEXAME NECESSÁRIO - DESCABIMENTO - ART. 496 DO CPC/15 - INAPLICABILIDADE - LEI DE EFEITOS CONCRETOS - MUNICÍPIO DE ARAXÁ - DOAÇÃO DE IMÓVEL A EMPRESA PRIVADA - DISPENSA DE LICITAÇÃO - INTERESSE PÚBLICO NÃO DEMONSTRADO - NULIDADE DO ATO - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - DESCABIMENTO. -Considerando que a sentença de procedência do pedido, proferida nos autos da ação civil pública não é hábil a submeter o feito ao reexame necessário, a teor do art. 19 da Lei 4717/65, aplicável analogicamente às ações civis públicas, incabível a remessa obrigatória na espécie, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça. **As contratações com o Poder Público devem ser precedidas de licitação, permitindo, assim, igualdade de competição entre os particulares, com seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A dispensa de licitação para concessão de direito de uso de imóvel público somente é admissível quando devidamente caracterizado e justificado o interesse público / social.** A Lei 6.138/2011, do Município de Araxá, é nula de pleno direito, uma vez que autorizou a concessão de uso de terreno público por empresa particular, sem prévia licitação, e sem a especificação de qualquer interesse público que viesse a justificar esta dispensa, em evidente afronta aos princípios da legalidade, moralidade e isonomia. Considerando que a lei de efeitos concretos que concedeu à empresa ré o direito real de uso do terreno público gozava de presunção de legitimidade até a prolação da sentença, não há como se impor à parte ré a obrigação de indenização ao erário pelo período de ocupação do imóvel, porquanto ausente um dos seus pressupostos, qual seja, o ato ilícito. (TJMG. Apelação Cível nº 1.0040.15.007934-7/002. Rel. Des. YEDA ATHIAS. 6ª Câmara Cível. DJe: 20/08/2018).

“APELAÇÃO CÍVEL- PERMISSÕES DE USO DE BEM PÚBLICO- NATUREZA CONTRATUAL- CONCESSÕES DE USO- PROCEDIMENTO

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

LICITATÓRIO- OBRIGATORIEDADE- PREVISÃO LEGAL- ART.2º DA LEI 8.666/93- VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA- SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Deve ser confirmada a sentença que declarou nulos os decretos municipais que concederam as respectivas permissões de uso, por ter ficado comprovado que na verdade constituem disfarçadas concessões de direito real de uso de imóveis, já que possuem natureza contratual, **sendo, portanto, obrigatória a realização prévia de procedimento licitatório, conforme previsto no art. 2º da Lei 8.666/93, sob pena de violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e isonomia.** (TJMG. Apelação Cível nº 1.0687.14.005967-0/002. Rel. Des. AFRÂNIO VILELA. 2ª Câmara Cível. DJe: 17/08/2018)

22. Ademais, o art. 17, inciso I, da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), ainda em vigor, dispõe o seguinte:

*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 esta nos seguintes casos:*

23. Na proposição legislativa em análise, salvo melhor juízo, além de não se evidenciar o *interesse público* envolvido, é possível constatar que **não foi realizada a prévia avaliação do terreno a ser concedido**. Ademais, a hipótese em questão **não** está listada nas hipóteses em que se é possível dispensar o procedimento licitatório, conforme alíneas “f”, “h” e “i” do inciso I do art. 17 da Lei 8.666/93:

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

Art. 17. (...)

I – (...)

f) 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;

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e

24. Ainda no mesmo contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em casos semelhantes, tem reiterado o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e ainda acrescentado um requisito bastante importante: **justificativa pela escolha de determinada empresa para ser beneficiária da concessão de direito real de uso**. Nesse sentido, veja-se a decisão:

REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO. IMÓVEL PÚBLICO.
INCONSTITUCIONALIDADE. REQUISITOS LEGAIS. DESCUMPRIMENTO.



Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

*PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA.REVERSÃO DO BEM AO MUNICÍPIO. 1. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. 2. Os atos de disposição do patrimônio público devem estar vinculados a política públicas consistentes, de interesse social, além de consonantes com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. 3. **É possível a doação de terrenos públicos a particulares para implantação de distritos comerciais e industriais, desde que haja interesse público devidamente justificado, avaliação prévia do imóvel doado, autorização legal, justificativa para a escolha do donatário e cláusulas contratuais relativas ao prazo de cumprimento dos encargos e à possibilidade de reversão do imóvel.** (TCE/MG. Representação nº 965.772. Rel. Cons. Subs. LICURGO MOURÃO. 1ª Câmara. Julgado em: 20/10/2020).*

25. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica entende que o projeto de lei em análise é **inconstitucional e ilegal**, uma vez que fere os princípios da legalidade e da impessoalidade, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e, também, à obrigatoriedade de licitação para fins de concessão de direito real de uso de imóveis públicos a particulares, na forma do art. 15 da Lei Orgânica Municipal c/c art. 17, inciso I da Lei 8.666/93.

III - CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica entende que o projeto de lei em questão é inconstitucional e ilegal, por faltar pressupostos básicos para seu prosseguimento, tais como a avaliação do imóvel objeto da concessão, a justificativa da escolha da empresa beneficiária e a efetiva demonstração do interesse público que justifique a dispensa do processo licitatório.

27. É o parecer, salvo melhor juízo.

Câmara Municipal de Ijaci

Legislatura 2021/2024

Ijaci/MG, 14 de junho de 2021.



Julio Cezar Lima Silva Fraiz

OAB/MG 142.145

Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Ijaci/MG