



PARECER PARA DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO

PROJETO DE LEI N.º 152, DE 2007

Autoriza a concessão de direito real de uso de imóvel, com encargo, de propriedade do Município, à empresa Agroind Rural Ltda., nos termos que especifica.

Autor: Prefeito Municipal

Relator: Vereador Roberto Dias da Silva

I RELATÓRIO

O Projeto de **Lei n.º 152, de 2007**, da autoria do Prefeito Municipal, tem por escopo autorizar a concessão de direito real de uso de imóvel do Município à empresa Agroind Rural Ltda., sem licitação em face do relevante interesse público.

A concessão de direito real de uso recairá sobre o imóvel identificado como lote 12, da quadra 16, com área de 891,91 m² e situado na Rua Tiradentes. Este lote resulta do parcelamento da gleba registrada no Cartório de Registro de Imóveis de Araguari(MG), matrícula n.º 4.723.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



O objeto da concessão é a instalação, no local, de loja de produtos agropecuários.

No prazo de dois anos, o estabelecimento comercial deverá estar em atividade, sob pena de resolução da concessão.

Na hipótese de a concessão resolver, reverterá para o patrimônio público as benfeitorias e instalações, independentemente de indenização.

A concessão será, também, resolvida se houver mudança de destinação do imóvel pelo concessionário.

Dispõe, ainda, o projeto que a concessão será feita com as cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade. Caso o concessionário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão asseguradas por hipoteca, em segundo grau, em favor do Município, nos termos do § 5º, do art. 17, da Lei n.º 8.666, de 1993, com a redação dada pela Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994.

No último dia 27 de agosto, esse projeto foi distribuído a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação para, nos termos do art. 38 c/c o art. 62, do Regimento Interno, receber parecer quanto aos aspectos da sua constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa.

O projeto não recebeu emendas até esta fase da tramitação.

É o relatório.



II FUNDAMENTAÇÃO

1 Da competência e iniciativa

A matéria do PL n.º 152, de 2007, insere-se no âmbito da competência do Município, conforme previsto no art. 14, II, da Lei Orgânica do Município, combinado com o art. 30, I, da Constituição Federal.

De fato, ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular de autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de interesse local.

Como a concessão de direito real de uso se insere nas disposições relativas à administração de imóveis, o Município é competente para dispor sobre a matéria, conforme consta do art. 23, I, da Constituição Federal. Com efeito, a competência tocante à conservação do patrimônio público compreende o poder de utilização e conservação das coisas administradas.

Trata-se de projeto de iniciativa concorrente do Prefeito Municipal e vereador.

2 Da técnica legislativa

A proposição em estudo se encontra redigida de forma razoável, necessitando, porém, de alterações para suprimir incorreções encontradas no seu texto. Pode-se afirmar que, de modo geral, o



projeto atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº. 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

3 Da matéria

Mediante a concessão de direito real de uso, a Administração Pública pode ceder o uso de bens de seu domínio para o particular, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, sob a forma de direito real resolúvel, para o desenvolvimento e implementação de atividades socioeconômicas que sejam relevantes para o interesse público.

O instituto da concessão de direito real de uso (CDRU) foi introduzido no ordenamento pátrio pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso de espaço aéreo.

A CDRU é um direito real e, como tal, submetido também às disposições de direito civil, como registro imobiliário e outras. Entretanto, sua natureza jurídica se aproxima mais do direito administrativo, pela sua finalidade e caráter excepcional, já que pode ser contratada por simples termo administrativo.

Ao comentar esse instituto, assevera Caio Tácito¹:

¹ TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 2 v., p. 1.972.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



A concessão de uso é um direito real que não absorve nem extingue o domínio público, constituindo-se em fruição qualificada de interesse social. Oponível a terceiros, guarda perante a administração, proprietária do bem, cujo domínio subsiste íntegro, o vínculo da condição resolutiva de destinação à finalidade pública estipulada, sob pena de perecimento de direito.

Ainda, segundo legislação em vigor, prevê-se a resolução da concessão antes de seu termo em duas situações: (i) destinação diversa daquela fixada no contrato ou termo; e (ii) descumprimento de cláusula resolutória do ajuste. Em ambos os casos, o concessionário será penalizado com a perda de todas as benfeitorias que houver realizado no imóvel concedido, sem direito à indenização.

Se não houver disposição em contrário, admite-se a transferência da concessão por ato *inter vivos* ou mediante sucessão legítima ou testamentária, observado o devido procedimento notarial.

Afora o art. 7º do Decreto-lei n.º 271, de 1967, a matéria se acha disciplinada no art. 17, I, f, e § 2º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações). Na Lei Orgânica do Município, a CDRU está prevista no art. 93.

Compulsando a legislação vigente, notadamente o art. 17, I, f, da Lei n.º 8.666, de 1993, deduz-se que, para formalizar a concessão de direito real de uso de imóvel do Município, é imprescindível a concomitante ocorrência dos seguintes requisitos:

- a) comprovação da existência de interesse público;



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



- b) avaliação prévia;
- c) autorização legislativa;
- d) licitação, na modalidade concorrência;
- e) constar do instrumento de concessão as hipóteses em que esta que se resolve e os encargos a serem assumidos pelo concessionário.

Depara-se, portanto, que o projeto sob exame não atende à totalidade dos requisitos.

Dele não consta a **avaliação prévia do imóvel**, o que contraria o indigitado art. 17, *caput* e inciso I, da Lei de Licitações.

Prevê o projeto que a concessão será feita com dispensa de licitação, por se tratar de alienação de relevante interesse público.

Todavia, o objetivo da doação não está entre aqueles que justificam a dispensa da licitação. De acordo com a alínea *f*, do inciso I, do art. 17, da Lei n.º 8.666, de 1993, a **concessão de direito real de uso será dispensada quando o imóvel for construído, destinado ou efetivamente utilizado no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública**.

Da mesma forma, o objeto da concessão em estudo não se encontra entre as hipótese estipuladas no § 2º, do art. 17, da Lei de Licitações.

É assente que a espécie de concessão de direito real de uso em apreço deve ser precedida de processo licitatório. A modalidade



licitatória, no caso, é a **concorrência**, conforme previsto no § 3º, do art. 23, da Lei n.º 8.666, de 1993, que se traz à colação, *in verbis*:

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 à alínea pela Lei nº 8.883, de 08.06.1994)

É imperioso salientar, ainda, que a concessão de uso do referido terreno com dispensa de licitação fere os princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia, regedoras da administração pública, considerando-se que podem existir outras pessoas que podem, também, ter interesse na exploração da área.

Ademais, o projeto omite a duração da concessão. Não consta se ela será por prazo determinado ou não. Não informa, ainda, se a concessão será remunerada ou gratuita. É preciso que o autor preste estas informações a fim de eliminar tais lacunas.

Estatui o projeto, no art. 4º, que a concessão de direito real de uso será feita com cláusulas de **inalienabilidade** e **impenhorabilidade**. O curioso é que, no parágrafo único deste artigo, o projeto prevê que, caso concessionário necessite de financiamento, a cláusula de reversão



e demais obrigações serão garantidas por hipoteca, em 2º grau, em favor do Município.

Há que esclarecer que, no caso da CDRU, a hipoteca recai é sobre as construções que os concessionários edificar no imóvel e não sobre o direito de uso e tampouco sobre o solo onde se encontram as benfeitorias. Deveras: consoante a legislação vigente, **o direito de hipoteca sobre a benfeitoria não se estende obrigatoriamente sobre o solo em que ela é construída**. Prevê o Código Civil brasileiro que o domínio útil de bem imóvel pode, também, ser objeto de hipoteca (art. 1.473, III).

Ora, se no contrato de concessão constará a impossibilidade de a concessão ser transmitida, *inter vivos* ou por *causa mortis*, não faz sentido prever a hipoteca do bem. Isto porque só as coisas que podem ser alienadas podem ser dadas em penhor, anticrese ou hipoteca.

Do mesmo modo, a cláusula de impenhorabilidade retira a eficácia da hipoteca sobre as benfeitorias existentes no imóvel. Segundo Hely Lopes Meirelles,² “*uma garantia real que não contasse com a execução direta da coisa onerada deixaria de satisfazer seus fins, desgarantindo o direito do credor. Não seria, de modo algum, garantia real.*”

Se o projeto retira a possibilidade de penhora das construções, retirou, da mesma forma, a possibilidade de oneração de tais bens, porque a execução de toda garantia real principia pela penhora, na

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 453.



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



ação de execução correspondente, para a subsequente satisfação da garantia.

Daí a necessidade de o parágrafo único do art. 4º, do projeto, ser suprimido, por não se harmonizar com disposto no *caput* do referido artigo.

Por derradeiro, cabe aludir que, no imóvel a ser alienado, há muitos anos existe quadra de esporte, muito usada pelos moradores. No momento, ela só não está sendo utilizada por falta de conservação. Faz tempo que esse equipamento público não recebe nenhuma reforma e melhoria.

A Comissão desta Casa que analisará o mérito da matéria deve avaliar se o mais adequado não é reformar essa quadra e destinar outro imóvel para os fins previstos no projeto sob exame.

Atualmente, aquela região da cidade não conta com espaço para a prática de esporte, motivo pelo qual é comum ver crianças e jovens jogando futebol em terreno próximo à rodovia de acesso à cidade e ao Centro Múltiplo Uso, em condições inadequadas.

III CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Comissão acolhe o voto do Relator e conclui:



Comissão de Legislação, Justiça e Redação

CÂMARA MUNICIPAL DE INDIANÓPOLIS-MG



a) pela realização da seguinte diligência: notificar o autor do projeto para acostar aos autos a **avaliação prévia do imóvel** e as seguintes informações:

a.1) a concessão de direito real de uso será por tempo certo ou indeterminado? Se por tempo determinado, qual será o prazo?

a.2) a concessão será gratuita ou remunerada?

b) pela constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 152, de 2007, desde que atendido o item anterior e feita a seguinte alteração: **supressão do parágrafo único do art. 4º e da previsão de a concessão ser feita com dispensa de licitação, constante do art. 1º, do projeto.**

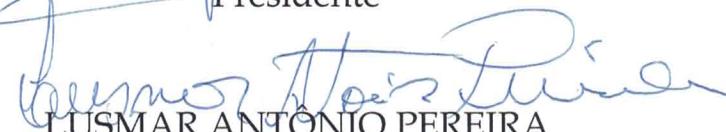
Sala das Reuniões, 31 de agosto de 2007.



ROBERTO DIAS DA SILVA
Relator



IDEVAN VAZ DE RESENDE
Presidente



LUSMAR ANTÔNIO PEREIRA
Membro