



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

Parecer Procuradoria Geral e Assessoria Jurídica nº 05/2023

Interessado: Comissões Permanentes

Assunto: Projeto de Lei do Poder Executivo - PLE nº 01/2023

Ementa: Autoriza o Executivo Municipal a disponibilizar a pessoas físicas ou jurídicas, mediante concessão de uso gratuito ou em condições especiais, imóveis de sua propriedade, posse ou domínio, para finalidades de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse municipal, e dá outras providências.

RECEBIDO(S) NESTA DATA

Protocolo nº 19249
Ivaiporã, 06 de 02 de 23

Horas: 13:45

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelas Comissões Permanentes, acerca da legalidade, constitucionalidade, conveniência, utilidade, oportunidade sobre a redação do **Projeto de Lei nº 01/2023, oriunda do Poder Executivo:** “*Autoriza o Executivo Municipal a disponibilizar a pessoas físicas ou jurídicas, mediante concessão de uso gratuito ou em condições especiais, imóveis de sua propriedade, posse ou domínio, para finalidades de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse municipal, e dá outras providências.*”

O referido projeto foi protocolado nesta Casa de Leis sob o número 12238, em 1º de fevereiro de 2023.

É o breve relatório, passa-se a opinar.



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, ressalta-se que o presente parecer jurídico tem por objetivo uma análise técnica de suas disposições, ou seja, se elas respeitam as exigências constitucionais, legais e da melhor jurisprudência de nossos tribunais inclusive o TCE-PR, remanescendo aos Vereadores o estudo sobre a viabilidade do presente projeto de lei.

Convém ressaltar que a manifestação desta Procuradoria Jurídica, autorizada por norma municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para orientar os procedimentos a serem adotados pelos membros da Casa Legislativa, igualmente, os respectivos votos dos Nobres Edis, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular, esta, representada pela manifestação dos vereadores.

a) Do Regime de Urgência

O PLE hora em apreço adentrou a esta Casa de Leis em “Regime de Urgência”, ressalta-se que a Lei Orgânica de Ivaiporã¹, em seu artigo 69, versa que a Câmara de Vereadores terá 30 (trinta) dias para apreciar a matéria:

Art. 69 O Prefeito pode solicitar urgência, fundamentando-a, para apreciação de projetos de sua competência.

§ 1º Solicitada a urgência, a Câmara deverá manifestar-se em até trinta dias sobre o projeto de lei, contados da data em que for feita a solicitação.

Tal apreciação far-se-á em dias úteis da semana, o que garante a preferência de análise sobre as demais discussões e apreciações do legislativo municipal, porém, não a imediata análise, sem os devidos critérios legais, de forma atabalhoadas.

¹ Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/lei-organica-ivaipora-pr>> Acessado em 06/02/2023



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

b. Da Legalidade do Projeto de Lei

3

Em suma, o presente PLE visa a autorização mediante concessão de uso gratuito ou em condições especiais de imóveis de sua propriedade, posse ou domínio, as quais tenham por finalidade o interesse público ou social ou ainda de aproveitamento econômico de interesse municipal (cf. art. 1º).

Já seu artigo segunda versa que:

Art. 2º A concessão será autorizada em ato do Prefeito Municipal
e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

Observemos o texto do artigo terceiro:

Art. 3º Na hipótese de destinação à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em Lei.

Parágrafo único: Constatada a inviabilidade de competição, mediante decisão fundamentada, não se exigirá licitação.

Os dois primeiros artigos do PLE 01/2023 demonstram que, no caso de concessão de direito à imóvel na forma gratuita (concessão de direito real de uso), será de autorizada de forma direta em ato do chefe do executivo municipal, sendo formalizado por termo ou contrato, com as condições estabelecidas de contrapartida sobre o interesse público, social e ou de aproveitamento econômico, prazo, cláusulas resolutivas por desvirtuamento de sua finalidade.



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

No entanto é salutar demonstrar aos nobres Edis, sobre a legalidade do artigo segundo, vejamos:

4

b.1) Da Lei de Licitações

Extrai-se da Lei 8.666/93 artigo 17, inciso I e suas alíneas e da nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 76, inciso I e suas alíneas, o seguinte teor:

LEI 8666/93

Seção VI

Das Alienações

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:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- 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;
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

5

dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;

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 cinqüenta 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;

Lei nº 14.133/2021

Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;
- c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

6

- g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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;
- i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;
- j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

Em leitura aos dois dispositivos legais, resta claro que a concessão de bem imóvel, tanto de natureza permissionário real de uso ou onerosa, deve ser precedida de avaliação de seu valor, exigir-se á autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, e não apenas de autorização por ato do Prefeito Municipal, como descrito no artigo segundo do PLE 01/2023, pois como descrito no artigo terceiro, apenas no caso de empreendimento com fito lucrativo, a cessão onerosa com condições de competitividade será observado os procedimento licitatórios, o que não deve prosperar.

Ao contrário do PLE, todo o procedimento que envolva bens imóveis devem respeitar a avaliação, aprovação do legislativo e passar pelo crivo licitatório, respeitando-se dessa forma os princípios constitucionais da isonomia, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, insculpidos no caput do artigo 37 de nossa Magna Carta.

A despeito da Lei Estadual nº 15.608 de 16 de agosto de 2007, que versa em seu artigo 8º que: *"Será dispensada a licitação, nos seguintes casos: (...) f) doação com encargo, no caso de interesse público devidamente justificado;"*

O preceito de lei estadual não merece prosperar no caso em tela, pois lei de tal natureza não pode se sobrepor a imposição de lei federal geral que rege assunto de forma uniforme em toda a federação.



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

c. Acórdão nº 5330/13 – Tribunal Pleno TCE-PR

7

Em 28 de novembro de 2013, durante a Sessão de número 45, acordaram os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sob a Presidência de Artagão de Mattos Leão, com relatoria de Nestor Baptista, consulta da Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e de Assuntos do Mercosul, assunto atinente ao presente Projeto de Lei do Executivo.

No mérito demonstraram o conteúdo da Súmula nº 1 do TCE/PR, v nos seguintes termos: Súmula nº 01 - Doação de imóveis urbanos à particulares:

"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."

Deve ocorrer portanto, a preferência pelo instituto da Concessão Real de Uso de imóveis públicos, é vantajosa pela proteção dada ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público.

A doação com encargo pode ser utilizada em situações excepcionais, ou seja, quando, no caso concreto, reste demonstrada a impossibilidade da utilização da concessão real de uso em razão da não vantajosidade.

Responderam o acordam em sua conclusão nos seguintes termos:

(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público;

(ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso;



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

- (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação;
- (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato;
- (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.



Fonte QR-Code

Como exposto é premente alterações no Projeto de Lei para que se enquadre no padrão legal da Lei de Licitações, assim como no entendimento exarado pelo TCE-PR.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, difundido o conhecimento técnico, expondo as razões legais do Projeto de Lei do Executivo nº 01/2023, ora em análise, perfaz-se pela **INVIABILIDADE TEXTUAL DO PROJETO DE LEI, apresentado ao Poder Legislativo, em parte.**

O PLE 01/2023 pode prosperar, desde que, realizada alterações através de redação modificativa do artigo primeiro, observado o disposto no artigo 76, inciso I alíneas da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, com o seguinte teor:



CÂMARA DE VEREADORES DE IVAIPORÃ

Estado do Paraná

9

Art. 2º A concessão será autorizada em ato do Prefeito Municipal, após a devida avaliação do bem, autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão Municipal e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

Tal alteração faz-se necessária para a devida observação dos princípios insculpidos no artigo 37 *caput* da Constituição Federal, quais sejam, *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*.

Realizada tal alteração no projeto de lei pelo Poder Executivo Municipal, o mesmo PODERÁ PROSPERAR E SER APROVADO pela Câmara de Vereadores.

Isto posto, S.M.J., são estas as minhas convicções pessoais acerca do tema, e expressam, exclusivamente, a opinião de seu emitente, cabendo ao Edis Vereadores, análise da conveniência e oportunidade.

Este parecer possui 09 (nove) laudas, todas devidamente enumeradas, rubricadas, e a última assinada pelo signatário.

À consideração superior.

É o parecer.

Ivaiporã, 06 de fevereiro de 2023.

Edh Richard Faustino

Assessor Jurídico da Presidência

OAB/PR 115.021

Valter Giuliano Mossini Pinheiro

Procurador Geral

OAB/PR 73.800