



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

RECEBI

EM 17/09/2021, às 15h21


Câmara Municipal
Pilar do Sul

Protocolo n.º 0553-2021
Proposta de Emenda a LOM 1-2021

Mensagem Justificativa nº 061/2021

PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE
PILAR DO SUL Nº 1/2021
De 15 de Setembro de 2021

“ALTERA O PARÁGRAFO 2º DO ART. 135 DA LEI ORGÂNICA DO
MUNICÍPIO”.

Senhor Presidente,

O instituto da concessão de direito real de uso¹ pode ser conceituado como 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 justificaram².

A lei Orgânica do Município de Pilar do Sul, em seu art. 135, §2º, assim prevê:

Art. 135 – A alienação de bens municipais, subordinada a existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

§2º - O Município preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

¹ A matéria é regulamentada pelo Decreto-lei nº 271, de 28/02/1967, mas especificamente em seu artigo 7º, cuja redação de seu caput é a seguinte: 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.*

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Curso de direito Administrativo, Editora Atlas, Grupo Gen, 34ª edição, ano 2020, versão eletrônica.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

Diante do referido dispositivo, este município já realizou diversas concessões de direito real de uso de bens públicos mediante dispensa de licitação com associações e com entidades religiosas, eis que o §2º (transcrito em **negrito** acima) autoriza tal prática.

Porém, o Ministério Público de São Paulo, ao tomar conhecimento das concessões de direito real de uso feitas com base no dispositivo municipal analisado, instaurou o Inquérito Civil MPSP nº 14.0377.0000125/2018-3, onde, no decorrer do mesmo, acordou com o município de Pilar do Sul que o referido dispositivo (art. 135, §2º, da Lei Orgânica Municipal) deveria ser alterado de modo a evitar que o ente público continue realizando contratações baseadas em dispositivo inconstitucional, conforme será detalhadamente explicado abaixo.

As hipóteses de dispensa de licitação constam em rol exaustivo na lei 8.666/93, não cabendo ao município inovar na matéria, já que trata de norma geral de licitação, cuja competência é **privativa** da União. Vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Esse, inclusive, é o entendimento pacificado na jurisprudência pátria, conforme exposto abaixo:

*“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 1º da Lei 481, de 05 de dezembro de 2006 do Município de Borá – Lei que busca a convalidação de atos administrativos preteritamente editados, emanados do Chefe do Poder Executivo local – Permissão de Uso de Bens Públicos – Necessidade de realização do procedimento licitatório – Observância dos princípios da isonomia, licitação e impessoalidade – **Licitação como regra geral, sendo as causas de dispensa e inexigibilidade exceções à regra – Competência***



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

***da União para Legislar sobre regras gerais de licitação** – Inadmissibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade por arrastamento dos decretos provenientes do Chefe do Poder Executivo Local – Ato tipicamente administrativo – Questão referente a controle de legalidade – Arguição Incidental de Constitucionalidade Procedente”. (TJ/SP, II nº 0020311-56.2016.8.26.00000, Des. Rel. Francisco Casconi, julgada procedente em 28 de setembro de 2016) g.n*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 144 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO, NA REDAÇÃO DECORRENTE DA EMENDA Nº 29, DE 26 DE JUNHO DE 2013 – DISPOSITIVO QUE, EM SUA NOVA REDAÇÃO, DEIXA DE EXIGIR A CONSECUÇÃO DE LICITAÇÃO NAS HIPÓTESES DE PERMISSÃO DE USO DE BENS MUNICIPAIS – NORMA QUE DESATENDE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POR AFRONTAR A REGRA GERAL DE LICITAÇÃO, BEM COMO PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E ISONOMIA – OFENSA AOS ARTIGOS 111, 117 E 144 DA CARTA PAULISTA – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE”. (TJ/SP, ADI nº 2213336-68.2014.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, julgada procedente em 13 de maio de 2015)

Assim, é possível concluir que o fato de a Lei Orgânica Municipal ampliar as hipóteses de dispensa de licitação (no caso: **dispensa de licitação, por meio de lei, quando a concessão de direito real de uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado**), indo além daquelas taxativamente previstas na lei 8.666/93, padece de clara inconstitucionalidade.

Portanto, o dispositivo normativo municipal, conforme sua redação atual, viola:

1) o princípio federativo, exorbitando sua autonomia normativa, imiscuindo-se na competência legislativa privativa da União para disciplinar regras gerais de licitação (arts. 22, XXVII CF/88), produzindo legislação avessa ao interesse local. Violado, assim, o art.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

144, da Constituição Estadual, norma remissiva que incorpora o princípio federativo;

2) o princípio constitucional estabelecido, por força do qual a licitação é a regra na Administração Pública, inclusive nos casos de concessão de direito real de uso (art. 117 e 144 da Constituição Paulista)³.

Ademais, a lei 8.666/93 (mais especificamente em seus arts. 17 e 23) apresenta alguns requisitos para que a alienação de bem público imóvel (incluindo, aqui, a concessão de direito real de uso) seja considerada legítima.

Vejamos o que dispõe o teor do dispositivo federal supra citado:

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:

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;

³http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais2016/549B9BAFB12EFE15E050A8C0DD011EE9



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

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.

Além da Lei 8.666/93 (ainda em vigor), há a nova lei de licitações – lei 14.133/2021 (que já pode ser utilizada pelos entes públicos, mas que passará a ser de aplicação obrigatória após 2 anos de sua publicação). Nos termos dessa nova lei de licitações e contratos a concessão de direito real de uso está assim regulada:

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:

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;

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

Em síntese é possível descrever os requisitos cumulativos, previstos no art. 17 (lei 8.666/93), no art. 7º (Decreto-lei 271/67), e no art. 76 (lei 14.133/2021), para a concessão de direito real de uso ser considerada legítima:

- a) Interesse público devidamente justificado;
- b) Avaliação prévia;
- c) Autorização legislativa;
- d) Licitação na modalidade **CONCORRÊNCIA (Lei 8.666/93) ou LEILÃO (lei 14.133/2021).**
- e) Destinar-se à 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.

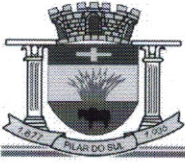
Portanto, é necessário adequar o parágrafo 2º do art. 135, também para retirar o termo “concorrência”, alterando-o por “licitação na modalidade prevista em lei federal” (eis que a licitação será aquela prevista na lei federal que estiver vigente). Vejamos, portanto, como ficaria o texto final proposto:

Art. 135 – A alienação de bens municipais, subordinada a existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

§2º - O Município preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e licitação na modalidade prevista em lei federal. ~~A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.~~

Diante de todo o exposto, seja pelos apontamentos feitos pelo Ministério Público de São Paulo ao dispositivo da Lei Orgânica em comento (**Inquérito Civil MPSP nº 14.0377.0000125/2018-3**), por conta de sua patente inconstitucionalidade, seja pela



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

necessidade de adequar seu texto para que este fique compatível também com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a emenda há de ser aprovada.

Aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.



MARCO AURÉLIO SOARES
PREFEITO MUNICIPAL



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

**PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE
PILAR DO SUL Nº 1 /2021
De 15 de Setembro de 2021**

**“ALTERA O PARÁGRAFO 2º DO ART. 135 DA LEI ORGÂNICA DO
MUNICÍPIO”.**

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL, no uso de suas atribuições e nos termos do Artigo 54, I, da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte emenda:

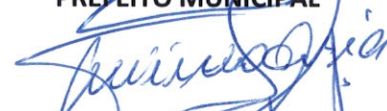
Art. 1º – O Parágrafo 2º do Artigo 135 da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

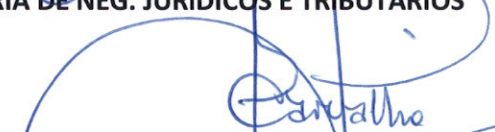
§2º - O Município preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e certame licitatório, na modalidade prevista na lei geral de licitações.

Art. 2º - Esta Lei emenda em vigor na data de sua publicação.

Pilar do Sul, 15 de Setembro de 2021.


**MARCO AURÉLIO SOARES
PREFEITO MUNICIPAL**


**MILENA GUEDES CORRÊA PRANDO DOS SANTOS
SECRETÁRIA DE NEG. JURÍDICOS E TRIBUTÁRIOS**


**EDSON RIBEIRO DE CARVALHO
SECRETÁRIO DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO E PATRIMÔNIO**


**TALITA COSTA DE OLIVEIRA VENÂNCIO
SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS**