



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 096/2024

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Exmo. Prefeito Municipal, que “*Autoriza a Prefeitura Municipal de Sorocaba a ceder mediante concessão de uso onerosa, imóvel público, para o Instituto Histórico, Geográfico e Genealógico de Sorocaba, e dá outras providências*”.

A proposta foi encaminhada à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96 c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei encontra-se amparada pela Constituição Federal, que em seu art. 30, inciso I, dispôs que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local¹, sendo esta disposição reproduzida de forma simétrica pelo art. 33 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: (...)

Destaca-se também que a **iniciativa legislativa** para esta matéria cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo, pois a este cabe exercer a direção superior

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

da Administração Municipal, assim como a administração dos bens municipais, nos termos dos arts. 61, incisos II e III, e 108, da Lei Orgânica².

Quanto ao **aspecto material**, trata o PL da autorização de concessão de uso de imóvel público, a título oneroso, ao Instituto Histórico, Geográfico e Genealógico de Sorocaba (IHGGS), pelo prazo de 30 (trinta) anos.

Desta maneira, verifica-se tratar o objeto do PL de **concessão de uso**, instituto distinto da **concessão de direito real de uso**, ambos regulamentados pela atual Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021):

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e **concessão de direito real de uso de bens**;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - **concessão e permissão de uso de bens públicos**; [...]

Distinção similar entre os dois institutos jurídicos é observada nos arts. 111 (concessão de direito real de uso) e art. 113 (concessão de uso) da Lei Orgânica Municipal:

Art. 111. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: [...]

§ 1º O Município, em relação a seus bens imóveis, poderá valer-se da venda, doação ou outorga de 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 assistências, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.~~ (Redação dada pela ELOM nº 30/2011) (Expressão declarada inconstitucional nos autos da ADIN nº 2136827-86.2020.8.26.0000)

[...]

² Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito: [...]

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; [...]

Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, os resíduos sólido urbanos, os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, **cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração**, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 113 O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público exigir.

§ 1º A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominiais dependerá de lei e concorrência, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. ~~A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistências, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.~~ (Expressão "A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistências, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado." declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme ADI nº 2136827-86.2020.8.26.0000) [...]

Ressalta-se que **a previsão de dispensa de concorrência**, em especial quando houver interesse público relevante, devidamente justificado, **foi declarada inconstitucional** pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por ocasião da ADI nº 2136827-86.2020.8.26.0000. Esta mesma decisão judicial também concluiu pela inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.387, de 04 de agosto de 2016, pela ausência de procedimento de licitação prévio:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade do artigo 111, § 1º, e do artigo 113, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba. Dispositivos que dispõem sobre dispensa de licitação para concessão de uso de bens públicos. OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Reconhecimento. Nos termos do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre "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". Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que já previu as hipóteses de dispensa de licitação, adotando critério uniforme para todos os níveis federativos (art. 17). **Norma impugnada, portanto, que - ao estabelecer parâmetro próprio e distinto daquele previsto na legislação federal - usurpa a competência da União para legislar sobre o tema, sobretudo diante do que dispõem os artigos 1º e 118 da Lei de Licitações, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que sentido de que padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional"** (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011). **Consequente inconstitucionalidade da Lei nº 11.387, de 04 de agosto de 2016, que concedeu direito real de uso de bem público dominial à Associação indicada na petição inicial, sem prévio procedimento de licitação. Inconstitucionalidade manifesta.** Posicionamento que se adota mesmo diante do argumento referente ao efeito concreto da norma de concessão de uso, pois o objeto da impugnação, neste caso, é uma lei formal. E conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a abstração e generalidade, para efeito do controle abstrato, é exigida somente para ato normativo que não seja a própria lei (ADI 4.048-MC/DF). Ação julgada





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2136827-86.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/02/2021; Data de Registro: 10/02/2021)

Desse modo, nos termos do §1º do art. 113 da Lei Orgânica Municipal, faz-se ainda necessário observar três requisitos específicos para a referida concessão de uso:

1. Autorização em lei em sentido estrito
2. Concorrência; e
3. Contrato

O primeiro requisito é o objeto do próprio projeto de lei, sendo que a minuta do contrato se encontra no anexo I do PL 096/2024, e a assinatura do termo de concessão de uso onerosa é a última etapa do procedimento.

No tocante à necessidade de concorrência, leciona Marçal Justen Filho sobre o instituto da “concessão de uso de bem público”³:

A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos, assegurando-se ao poder concedente as competências próprias de direito público; [...]

Trata-se de outorga dependente de licitação e que gera direito ao particular exigir ou o respeito do prazo previsto originalmente ou uma indenização por perdas e danos. Tanto pode fazer-se para que o particular se valha do bem para satisfação de seus interesses próprios e egoísticos como também poderá propiciar exploração empresarial, com o desenvolvimento de atividades econômicas lucrativas em face de terceiros.

Tal entendimento quanto à necessidade de licitação para este tipo de contrato, pacífico na doutrina⁴, encontra amparo no art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal:

³ JUSTEN FILHO. Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pág. 704.

⁴ Conforme DI PIETRO. Maria Sylvania. Direito Administrativo. 36ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024. Pág. 892. NOHARA, Irene Patrícia Diom. Direito Administrativo. 12ª Edição. Barueri: Atlas, 2023. Pág. 695.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...]

Destaca-se também que inexistente autorização específica na Lei de Licitações e Contratos para dispensa de licitação no caso de “concessão de uso”, seguindo-se assim a regra geral constitucional.

Mesmo no caso de permissão de uso de bens imóveis, instituto que gera direito extingível a qualquer tempo, sendo por este motivo menos estável que a concessão de uso, as exceções específicas à licitação são escassas e previstas no art. 76 da Lei de Licitações e Contratos:

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 precípua 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 MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

Destarte, a partir das informações constantes na presente proposição, verifica-se ser necessária, em regra, a existência de procedimento licitatório para que a cessão de direito de uso seja adjudicada à determinado ente de direito privado, requisito que a lei autorizativa não pode suprir por si.

Ao analisar juridicamente o caso concreto, o Poder Executivo concluiu pela possibilidade de aplicação do instituto “**inexigibilidade de licitação**”, disposto no art. 74 da Lei de Licitações e Contratos, conforme a justificativa da Secretaria da Cultura publicada no Diário do Município em 27 de fevereiro de 2024 (fl. 19).

A decisão é fundamentada pelo fato de que o espaço em questão está fisicamente unificado a outro imóvel, possuindo a mesma edificação duas matrículas (nº 123.696 e nº 16.136), sem ser possível distinguir os limites de cada uma. Como o objeto da primeira matrícula já foi concedido ao IHGGS até 2036 e, sendo impossível o fracionamento do imóvel, é inviável que duas instituições diferentes ocupem a mesma edificação.

Ainda, informa a justificativa que o IHGGS é a única entidade que pode assumir o acervo da Casa Aluísio de Almeida, atividade que vêm desempenhando nas últimas três décadas, assim como eventual transferência deste acervo pode implicar na sua deterioração, ocasionando perda do patrimônio cultural.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Verifica-se, assim, que o Poder Executivo realizou procedimento administrativo previsto pela Lei de Licitações e Contratos visando o atendimento da exigência trazida pelo §1º do art. 113 da Lei Orgânica Municipal, sendo que não compete a este parecerista a análise da adequação deste processo de inexigibilidade de licitação.

Por fim, nos termos do art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997⁵ (Lei das Eleições), é conduta proibida, no ano em que se realizar a eleição, a distribuição **gratuita** de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

Dessa maneira, sendo **onerosa** a concessão pretendida pelo projeto de lei, com previsão de contrapartidas por parte do concessionário, entende-se pelo atendimento à Lei Eleitoral conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o conceito de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios”⁶. Destaca-se, por fim,

⁵ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

⁶ “[...] Eleições 2016. Prefeito. Representação. Conduta vedada. Art. 73, § 10, Lei 9.504/97. Convênio. Prefeitura. Sindicato. Patrocínio parcial. Festividade tradicional. Eventos artísticos e culturais. Contrapartida. Entrada franca. [...] 3. O art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 veda, em ano eleitoral, a ‘distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública’, exceto nas hipóteses de ‘calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’. 4. A controvérsia dos autos cinge-se a dois pontos: a) se a distribuição de ingressos para evento cultural, por entidade privada, como contrapartida a patrocínio público, enquadra-se no óbice legal [...] **5. A teor da jurisprudência desta Corte, a assinatura de convênios e o repasse de recursos a entidades públicas e privadas para projetos nas áreas de cultura, esporte e turismo não se amoldam ao conceito de ‘distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios’, especialmente quando se exigem contrapartidas das instituições contempladas com as verbas.** Precedente [...] 6. O tólos do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 é salvaguardar a lisura do pleito e a paridade de armas de programas assistenciais de cunho oportunista, por meio dos quais se manipula a miséria humana e a negligência do Estado em áreas sensíveis como, por exemplo, saúde e educação. 7. Trata-se da interpretação que melhor se coaduna com o texto legal, sob pena de se ampliar indevidamente as hipóteses de incidência de condutas vedadas, o que não se admite por se cuidarem de normas restritivas de direitos. Precedentes. 8. No caso, é inequívoco que a ExpoTiros representa tradicional festividade no Município de Tiros/MG, organizada pelo Sindicato dos Produtores Rurais de Tiros/MG há mais de 16 anos, contando com inúmeros shows artísticos e rodeios, extraindo-se dessas circunstâncias o seu aspecto cultural. 9. Também não há dúvida de que a entrada franca em dois dos quatro dias não consistiu em distribuição de ingressos pela Prefeitura, mas sim em contrapartida que se exigiu do sindicato diante do patrocínio - parcial, reitera-se - do evento. 10. O aspecto cultural da festa e a contrapartida exigida pela Prefeitura afastam o enquadramento da hipótese dos autos ao art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. [...]” (Ac. de 19.6.2018 no REspe nº 4535, rel. Min. Jorge Mussi.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

que tal matéria não está completamente pacificada na jurisprudência, em especial no tocante a análise da relevância das contrapartidas a serem prestadas pelo cessionário.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei**, sendo que sua aprovação dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara, conforme art. 162 do Regimento Interno⁷.

É o parecer.

Sorocaba, 25 de abril de 2024.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

⁷ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350034003500350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 25/04/2024 10:51

Checksum: **F39F30B480EC629C9B131B787F7362AF0032769700F63813F60AF3B373F5152F**

