

PARECER TÉCNICO 01/2020

Solicitante: Presidente da Comissão Permanente de Licitações

"AUTORIZA A CONCESSÃO DE USO DE ÁREA RURAL E DE PRÉDIOS DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

1. Relatório

Projeto de Lei cuja finalidade é a criação de concessão de uso a título oneroso de uma área rural de 20,00 hectares do município, registrada em matrícula nº 4.252 do CRI de Água Boa – MT, bem como benfeitorias existentes, para instalação de empresa destinada a seleção e reciclagem do lixo municipal.

2. Parecer

II.1. DA COMPETÊNCIA

Segundo o artigo 30, I e II da Constituição Federal e artigo 7º, XXVII, da Lei Orgânica Municipal, compete privativamente ao Município legislar sobre matérias de assunto local, ainda podendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como dispor sobre remoção e destino do lixo domiciliar e demais resíduos de qualquer natureza, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

[...] XXVII – **prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;** (grifo nosso).

O Projeto de Lei em apreço se insere, efetivamente, na definição de interesse local, na medida em que objetiva dispor sobre seleção e reciclagem do lixo municipal mediante concessão de uso a título oneroso de uma área pertencente ao município e benfeitorias existentes.

Além do mais, conforme observado acima, é de competência privativa do município tratar de matérias que versem sobre referido tema.

Desta forma, correta se faz a competência e iniciativa do presente Projeto de Lei.

II.2. DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Importante salientar que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica em artigo 23, VI da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Cumpramos observar, ainda, que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado é assunto de interesse de todos, vez que é imperioso à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, sendo alçado à categoria de Princípio Constitucional, sendo referida matéria prevista em artigo 170, VI e artigo 225 da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Cabe ainda ratificar que a Lei Federal nº 12.305/2010 (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), alinha-se perfeitamente aos designios pretendidos pelo presente Projeto de Lei, principalmente devido estar em conformidade com as diretrizes gerais estabelecidas em seu artigo 7º, que aduz:

Art. 7º. São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:
I - **proteção da saúde pública e da qualidade ambiental**;
II - não geração, redução, reutilização, **reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos**, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

- V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- VI - **incentivo à indústria da reciclagem**, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- VII - gestão integrada de resíduos sólidos;
- VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
- IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
- X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
 - a) produtos reciclados e recicláveis;
 - b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
- XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
- XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
- XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (grifo nosso).

Com base nesses fundamentos, a proposição está inserida no âmbito das normas de garantia dos direitos fundamentais a um meio ambiente saudável, ao conferir densidade normativa aos comandos constitucionais que protegem o meio ambiente, configurando norma de grande relevância e que traz benefícios ao município.

Quanto a área rural de 20,00 hectares objeto de concessão de uso, tem-se que, da análise de sua matrícula atualizada, ela está perfeitamente disponível para o fim que se almeja, visto não constar nenhuma averbação impeditiva e se localizar em área que não afeta o Plano Diretor local.

Quanto a Concessão de Uso a Título Oneroso da área acima descrita, bem como benfeitorias existentes, traça-se as seguintes observações.

A Concessão de Direito Real de Uso é um instituto criado pelo Decreto-Lei nº 271/1967, possuindo em seu artigo 7º a seguinte disposição:

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.

Portanto, é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Carvalho Filho aponta, de forma correta, as vantagens para a Administração Pública, da utilização deste instrumento:

“A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso”¹.

A concessão de uso e de direito real de uso não são instrumentos precários, conferem direitos estáveis, perenes, que permitem a revogação por interesse público.

Neste passo, o artigo 122 da Lei Orgânica Municipal deste município, dispõe que referida concessão deve se dar em forma de licitação, senão vejamos:

Art. 122 – Nos serviços, obras e **concessões do Município**, bem como nas compras e alienações, **será adotada a licitação, nos termos da lei.** (grifo nosso).

Em complemento, o artigo 2º da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) estabelece que:

Art. 2º. **As** obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões**, permissões e locações da Administração Pública, **quando contratadas com terceiros, serão necessariamente**

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 9 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002; p. 897.

precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo nosso).

Deste modo, para a concessão da área prevista no presente Projeto de Lei, **indispensável se faz a respectiva licitação, na modalidade de concorrência**, conforme dispõe o § 3º do artigo 23 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

§ 3º. **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. (grifo nosso).

Outrossim, a Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, estabelece que:

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.

Ainda, a jurisprudência entende casos semelhantes da seguinte forma:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO DECLARATÓRIA DE **CONCESSÃO DO DIREITO DE USO DE BEM PÚBLICO** – IMPOSSIBILIDADE – CONTRATO – BILATERALIDADE – **NECESSIDADE DE LICITAÇÃO** – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA. 1. A concessão do direito real de uso é o contrato bilateral que tem como objeto a transferência da utilização de terreno público ao particular, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67. 2. **Indispensável a realização de licitação, no caso de concessão do direito real de uso** (art. 37, XXI, da CF, artigos 2º e 23, §3º da Lei de Licitações). 3. Recurso Desprovido. (TJMT - AP 102538/2017, DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E

COLETIVO, julgado em 06/08/2018, publicado no DJE 01/02/2019).
(grifo nosso).

Portanto, diante o presente Projeto de Lei versar sobre a concessão de uso mediante licitação na modalidade concorrência, de área de terras disponível para tanto, bem como benfeitorias (prédios) existentes no local, é que este está em sintonia com a legislação vigente.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em atendimento à presente solicitação de PARECER JURÍDICO, **OPINO** pela CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e POSSIBILIDADE JURÍDICA do presente Projeto de Lei desde que façam por meio de licitação na modalidade de concorrência.

É o parecer.

Sem mais para o momento, renovo votos de estima e consideração.

 

MARCELO BARBOSA ARRUDA
OAB/MT 16.336/B

RODOLFO RUIZ PEIXOTO
OAB/MT 15.869


DIEGO MONTEIRO DE ARRUDA FORTES
OAB/MT 16.282/B