

PARECER Nº 4 , DE 2013 CES

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 74/2013, que *Altera a Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências.*

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado CHICO LEITE

I - RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2013, *que altera a Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, que Dispõe sobre a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas ou entidades de assistência social e dá outras providências*, de autoria do Poder Executivo, encaminhado a esta Casa por meio da Mensagem nº 247, de 19 de agosto de 2013.

O PLC em exame acresce à Lei Complementar nº 806/2009 dois artigos: o art. 22-A e o art. 22-B. No art. 22-A, prevê a possibilidade de a concessão de uso



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ser gratuita desde que a entidade concessionária comprove a existência, nas áreas concedidas, de programas e ações contínuas de atendimento a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dependentes químicos, gestantes ou pessoas que vivem nas ruas. E, no art. 22-B, determina que a área alienada na forma da Lei não pode sofrer alteração de uso, devendo essa condição constar obrigatoriamente da escritura de transferência como cláusula resolutiva.

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação.

Na Mensagem nº 247, de 19 de agosto de 2013, o Governador informa que a justificção do PLC em exame *encontra-se na Exposição de Motivos do Senhor Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano.*

Na Exposição de Motivos nº 310 000 031/2013 – GAB/SEDHAB, o Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano esclarece que a proposição *foi elaborada com o objetivo de outorgar às entidades relacionadas na Lei Complementar nº 806/2009 a concessão de uso gratuita, desde que comprovada a existência de programas e ações contínuas de atendimento a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dependentes químicos, gestantes ou pessoas em situação de carência.*

Acresce que a proposição guarda pertinência com o art. 47, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, segundo o qual *os bens imóveis do Distrito Federal só poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.*

Registra, também, que a proibição de alteração de uso constante do art. 22-B visa respeitar as determinações da LC nº 806/2009, bem como evitar o desvirtuamento do instituto da concessão de uso.

Por fim, salienta que as entidades filantrópicas proporcionam suporte às políticas setoriais, subsidiando o Poder Público na consecução dos seus objetivos.

A matéria, que tramita em regime de urgência constitucional, foi distribuída à Comissão de Assuntos Fundiários – CAF, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e a esta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em 02 de setembro, foi apresentada pela deputada Eliana Pedrosa, na CCJ, uma emenda modificativa para qualificar como gratuito o atendimento das entidades concessionárias que fizerem jus à concessão de uso nos termos estabelecidos pelo art. 22-A do PLC nº 74/2013.

Na CAF, a proposição e a referida emenda modificativa foram aprovadas, nos termos do parecer do relator. Na CEOF, por seu turno, a proposição foi aprovada. A emenda foi rejeitada.

Em 24.10.2013 apresentei o parecer n.º 3 a esta Comissão, que acolhia a emenda referida no parágrafo anterior na forma do substitutivo n.º 2. Porém, antes



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

da votação do referido parecer, foram apresentadas duas subemendas ao aludido substitutivo, razão pela qual refiz o parecer com a sua análise.

É o relatório.

II- VOTO DE RELATOR

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, art. 63, inciso I, § 1º, compete à Comissão de Constituição e Justiça examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, com poder terminativo, quanto aos três primeiros aspectos.

A proposição em exame trata de **concessão de uso de bens públicos do Distrito Federal a terceiros**, matéria de **Direito Administrativo**, submetida a **normas específicas de licitação** (Lei nº 8.666/93). Assim sendo, além do **exame de admissibilidade**, cabe a esta CCJ também efetuar **exame de mérito** da matéria, nos termos do art. 63, inciso III, alínea d, do Regimento Interno da CLDF.

Os bens públicos do Distrito Federal **destinam-se prioritariamente ao uso público**, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social. (LODF, art. 51, *caput*). Assim sendo, a utilização de bens públicos por terceiros constitui excepcionalidade a ser definida e delimitada por meio de lei, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF que, sobre a matéria, determina, *in litteris*:

Art. 47. *Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que a lei especificar.*

§ 1º *Os bens imóveis do Distrito Federal só poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.*

.....
Art. 48. *O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei. (grifos nossos)*

E a Lei federal de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8666/93) estabelece:

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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se **contrato** todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.*

A **Lei Complementar nº 806/2009**, que a proposição visa alterar, prevê a utilização dos institutos da **alienação** (na modalidade venda) e da **concessão de direito real de uso** para efetivar a transferência de unidade imobiliária do patrimônio da TERRACAP para entidades religiosas e de assistência social (art. 2º). Exige licitação pública e assegura direito de preferência ao legítimo ocupante do imóvel (art. 2º, *caput* e parágrafo único). E, quanto ao uso, **as unidades imobiliárias destinam-se, exclusivamente, às atividades de celebrações religiosas públicas ou de assistência social.**

O **PLC nº 74/2013** acrescenta dois artigos à referida lei complementar. Prevê a possibilidade de **gratuidade na concessão de uso** do imóvel público, estabelecendo condições, **sem**, entretanto, modificar o art. 2º da LC nº 806/2009, ou seja, sem introduzir nova forma de se efetuar a transferência do bem público para as entidades (redação do art. 22-A). E determina que a área alienada não pode sofrer alteração de uso, devendo esta proibição constar da escritura de transferência (art. 22-B).

Assim sendo e ao cotejar o texto da Lei Complementar nº 806/2009 com o do PLC nº 74/2013, bem assim, com o da Exposição de Motivos que acompanha a proposição, concluímos pela necessidade de apresentar a seguinte ponderação: no art. 22-A da proposição, o termo *concessão de uso* está sendo utilizado de forma genérica, enquanto nas disposições da LC nº 806/2009 utiliza-se, objetivamente, o instituto *concessão de direito real de uso*. Analisaremos, portanto, a possibilidade de que a transferência do bem público possa ser efetivada por intermédio de concessão de direito real de uso gratuita, levando-se em consideração as condições apresentadas na proposição em exame.

Com relação ao instituto da **concessão de direito real de uso**, leciona o Prof. Hely Lopes Meireles¹:

*A **concessão de direito real de uso** 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 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*

¹ In Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, 2013, p. 327



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

de interesse social em áreas urbanas. É o conceito que se extrai do art. 7º² do Decreto-lei federal 271, de 28.2.1967, que criou o instituto entre nós³.

(...) Admite hipoteca e qualquer outro gravame, como os demais direitos reais, com a só diferença de que o **imóvel reverterá à Administração concedente** se o concessionário, seus adquirentes ou sucessores **não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual** (art. 7º, § 4º).
(...)

A concessão de direito real de uso substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, mormente quando feitas por venda ou doação incondicionada. (...) depende de **lei autorizativa** e de **concorrência** (Lei 8.666/1993, art. 23, § 3º), pois importa alienação de parte do domínio público, razão pela qual a lei federal impõe seu registro em livro especial no cartório imobiliário competente, tanto para sua constituição quanto para seu cancelamento. (...) **Resolve-se a concessão antes de seu termo se o concessionário der ao terreno destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumprir cláusula resolutória do ajuste**, perdendo as benfeitorias que houver feito no imóvel (art. 7º §§ 1º a 3º).

Verifica-se, portanto, a adequação legal e doutrinária da utilização do instituto da concessão de direito real de uso para efetivar a transferência de uso das unidades imobiliárias públicas para as entidades religiosas e de assistência social. Quanto à gratuidade, há que se impor condições restritivas para garantir que, efetivamente, no imóvel concedido, desenvolvam-se ações de caráter contínuo e permanente revestidas de interesse público e social a justificar a transferência gratuita do uso do bem público para o particular. A emenda modificativa apresentada pela deputada Eliana Pedrosa aprimora a alteração proposta pelo PLC nº 74/2013 ao ressaltar que o pertinente atendimento deve também ser prestado de forma gratuita.

A outra alteração proposta no PLC nº 74/2013 é a constante do art. 22-B, segundo o qual a área alienada não pode sofrer alteração de uso, devendo esta proibição ser inserida como cláusula resolutiva na escritura de transferência do imóvel, guarda harmonia e coerência com o texto da Lei Complementar nº 806/2009, pois reforça determinações constantes no seu art. 9º que assim dispõe: *Todas as unidades imobiliárias referidas nesta Lei Complementar (...) passam a ter o uso restrito às atividades de celebrações religiosas públicas ou de assistência social, conforme o caso, com exclusão de quaisquer outras.*

Ressalte-se, entretanto, que a proibição de alteração de uso deve ser imposta a todas as unidades imobiliárias: as alienadas (na modalidade venda) e as concedidas (por meio do instituto concessão de direito real de uso).

² Com a redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007.

³ Decreto-lei federal nº 271, de 28.2.1967, que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço público e dá outras providências.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Assim sendo, apresentamos Substitutivo à proposição em tela, que contempla alterações de mérito e de técnica legislativa, bem como acata a Emenda Modificativa apresentada nesta Comissão.

Ressalto, para concluir, que o entendimento aqui externado encontra-se consoante à manifestação da Assessoria Legislativa desta Casa que, que foi instada por mim a se pronunciar sobre a matéria.

No que toca às subemendas apresentadas ao substitutivo, como tratam da mesma matéria, excluem-se mutuamente. Diante desse quadro, reputo que a subemenda de n.º 4 está mais adequada aos fins propostos. A uma porque, no artigo 25, traz conceito mais abrangente, uma vez que ali inclui as entidades de assistência social. A duas porque, na definição de Povos e Comunidades Tradicionais, mantém-se fiel ao conceito do Decreto Federal n.º 6040, de 07.02.2007.

Face ao exposto, somos, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 74/2013 e da emenda modificativa n.º 1, nos termos do Substitutivo n.º 2, e da subemenda n.º 4 a ele apresentada, rejeitada a subemenda n.º 3.**

Sala das Comissões, em de de 2013.)

**Deputado
PRESIDENTE**


**Deputado CHICO LEITE
RELATOR**