



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

Projeto de Lei Ordinária 148/2025.

Proponente: Chefe do Poder Executivo

Ementa: *"Desafeta e incorpora área de terreno aos bens dominicais e autoriza o Poder Executivo celebrar concessão de uso, às empresas LANO DO BRASIL LTDA e QUATI TECAS INDUSTRIA COMERCIO E EXPORTAÇÃO LTDA, pelo prazo de 30 (trinta) anos, a área que especifica"*

Espécie Normativa: Lei Ordinária.

Autoria: Poder Executivo.

Tramitação: Simples (remanescente do ano legislativo em curso)

Discussão: Única

Votação: Nominal

Quórum: Maioria Simples

I – SÍNTESE DOS FATOS.

Trata-se Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo Municipal, solicitando autorização legislativa para concessão de direito real de uso, de um imóvel urbano pertencente ao município de Rolim de Moura/RO às empresas LANO DO BRASIL LTDA e QUATI TECAS INDÚSTRIA COMERCIO E EXPORTAÇÃO LTDA.

É relato inicial.

II. TÉCNICA LEGISLATIVA.

A técnica legislativa do presente projeto de Lei deve ser analisada à luz da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis em território nacional.

Estruturalmente, o projeto de lei atende ao que dispõe o art. 3º da Lei Complementar nº 95/98 apresentando as três partes básicas de uma Lei:

“Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.”

Além disso, o projeto de lei também se conforma aos demais dispositivos da referida norma federal, de maneira que em relação à técnica legislativa não há óbice à sua tramitação.

III - CONSTITUCIONALIDADE e INFRACONSTITUCIONALIDA-

DE.

Conforme já mencionado anteriormente, o presente projeto de lei tem por objetivo desafetar determinados áreas públicas municipais e transformá-las em áreas de bens dominiais/dominicais e conceder autorização legislativa ao Poder Executivo para que proceda à concessão do direito real de uso desses espaços às empresas LANO DO BRASIL LTDA E QUATI TECAS INDÚSTRIA pelo período de 30 (trinta) anos.

Nesse sentido, as áreas públicas objeto do processo de desafetação e de concessão de direito real de uso são de titularidade do Município de Rolim de Moura, sobre as quais detém competência para a prática de atos de gestão e administração. Nessa ordem de ideias, a Carta Magna confere aos Municípios a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de promover o ordenamento de seu território.

Sob essa perspectiva, artigo 30, I e VIII, da Constituição Federal dispõe:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Vê-se que a Carta Magna, atribui ao ente municipal o Poder de realizar políticas públicas relacionadas ao uso do solo, inclusive dispor da posse de parte de seu patrimônio imóvel, objetivando o atendimento ao interesse público, no caso em análise, a cessão áreas



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

públicas para a manutenção da permanência e das atividades das atividades empresariais re-tromencionadas.

A Lei Orgânica Municipal, no exercício de competência legislativa atribuída pela Carta Magna, sobretudo nos institutos acima invocados, assim dispõe em seu art. 30, inciso VII, sobre as regras para alienação de bens públicos municipais:

“Art. 31. Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)

VII – Autorizar a concessão de direito real do uso e bens do Município;”

Portanto, em relação à competência legislativa da matéria versada, bem como a iniciativa do projeto de lei que pretende realizar a concessão do direito real de uso, não há violação das normas constitucionais e legais que estabelece a repartição de competência entre os entes governamentais e seus poderes.

III.1 – EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO

A concessão do direito real de uso é o instrumento pelo qual a administração pública transfere o uso de imóvel público, a título oneroso ou gratuito, a particular ou a pessoa jurídica de direito público como direito real resolúvel. É exatamente o que dispõe o art. 7º do Decreto-Lei 271/67:

“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.**

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu término, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.”

Cumprir destacar o conceito apresentado por Celso Bandeira de Mello (2015, p. 955)¹ que define concessão de direito real de uso como sendo

“o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou por prazo indeterminado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com 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.”

Como se observa, a concessão de direito real de uso transfere ao concessionário o direito real de utilizar e explorar determinado imóvel público. Para sua efetivação, é indispensável o atendimento às condições mínimas estabelecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo a assegurar o cumprimento da destinação e dos demais encargos inerentes à concessão.

A materialização do ato de concessão do direito real de uso de bem imóvel - que incumbe ao Poder Executivo - deve obedecer aos mesmos ditames legais da doação/alienação de bem imóvel, contemplando 5 (cinco) requisitos essenciais: a) existência de interesse público devidamente justificado, b) desafetação do bem público; c) autorização legislativa, d) avaliação prévia e e) licitação/ou dispensa.

O atendimento a tais requisitos decorre do regime jurídico administrativo ao qual os bens públicos estão submetidos, pois tais bens estão necessariamente vinculados à satisfação do interesse público e geral, diferentemente do tratamento conferido aos bens privados. Por essa razão, impõe-se a observância do princípio da impessoalidade nas alienações de bens públicos à iniciativa privada, de modo a evitar favoritismos incompatíveis com a su-

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

premacia e indisponibilidade do interesse público. Deste modo, passa-se a analisar cada um dos requisitos que devem estar presentes no processo de alienação de bens públicos.

A Mensagem nº 149/2025, encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo para justificar o interesse público na matéria, sustenta que as empresas já instaladas nas áreas objeto da concessão empregam mais de duzentas pessoas, de modo que a não renovação poderia acarretar a interrupção das atividades empresariais e gerar insegurança jurídica. Diante desse cenário, incumbe aos parlamentares desta casa avaliar a conveniência e a oportunidade da manutenção do referido interesse público.

Já em relação ao requisito da desafetação do bem público, é necessário que se trace algumas linhas a respeito de sua definição. Para o doutrinador Celso Bandeira de Mello (2015, p. 939)² a afetação é “a preposição de um bem a um dado destino **categorial** de uso comum ou especial, assim como **desafetação** é sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens **não afetados a qualquer destino público.**”

Desta forma, no presente caso, não se vislumbra a necessidade da realização do ato de desafetação, porquanto as áreas públicas em referência já se encontram de fato desafetadas, em razão de estarem sob posse e exploração direta de empresas privadas, não cumprindo, assim, qualquer destinação pública específica.

Por isso mesmo, a essa altura, a desafetação de um imóvel que já **não** possui destinação pública significa apenas reproduzir as normas ainda vigentes da Lei nº 1.233/2005, a qual, no passado, autorizou a concessão de direito real de uso das áreas que hoje é objeto deste projeto de lei para nova concessão por mais 30 anos aos mesmos destinatários.

Já em relação a autorização legislativa para doação de bens imóveis, mesma sistemática legal a ser utilizada para a outorga do direito real de uso de bem imóvel, é um dos cinco requisitos a serem observados quando da efetivação desta modalidade de alienação, nos termos do art. 76, da Lei 14.133/21. Nota-se ainda, a necessidade de que seja realizado processo licitatório para a concessão de direito real de uso de imóveis públicos, conforme o mesmo diploma legal.

Neste sentido:

“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:

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

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:

(...)

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, **admitida a dispensa de licitação**, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou **entidade da Administração Pública**, qualquer que seja a localização do imóvel;”

Oportuno ressaltar que a entidade a receber o direito real de uso, não integra a administração pública, razão pela qual não tem legitimidade para receber a outorga de direito real de uso, utilizando-se do permissivo legal acima transcrito, ou seja, sem a realização prévia de licitação. Além disso, a matéria não se enquadra em nenhuma das hipóteses que autoriza a dispensa do processo de licitação, nos ditames da Lei 14.133/21, conforme dispositivos a seguir:

“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;

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;



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

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](#).”

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por sua vez possui entendimento sedimentado no sentido, de exigir, para alienação da área pública, a satisfação dos 5 (cinco) requisitos acima mencionados.

Assim, se evidencia nos processos nº 07/04/03, 2341/03, 3922/02 e 4850/02 e 1868/10.

Vejamos trecho da análise técnica do TCE/RO no Processo 1868/2010-TCE/RO, que analisa a Doação de bem imóvel pela Prefeitura de Vilhena/RO:

“Esse assunto há muito tempo vem sendo debatido nesta Corte de Contas, conforme evidencia os processos nºs 0704/03, 2341/03, 3922/02 e 4850/02, tendo sido pacificado o entendimento de que a alienação de bens públicos dependerá sempre de: a) existência de interesse público devidamente justificado, b) autorização legislativa; c) avaliação prévia; e, d) licitação. Ressalta-se que a doação gravada com encargos deverá definir o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado, em caso de descumprimento, dispensando-se a licitação na existência de interesse público devidamente justificado.”

Dando continuidade, verifica-se que, no caso concreto, não houve demonstração da **prévia avaliação das áreas objeto desta concessão** e conforme já se viu linhas acima tal providência é essencial para assegurar a correta valoração do patrimônio público e garantir que o ato administrativo atenda ao melhor interesse público, evitando-se a elisão patrimonial do ente público, nos termos do art. 76, *cpaut*, da Lei 14.133/21. Junto disso, não se verificou nos autos qualquer documento ou manifestação do órgão competente que justifica-se a não realização de tal avaliação.

Constata-se, ainda, a ausência de comprovação acerca da realização do devido processo licitatório, conforme determina o art. 76 da Lei nº 14.133/2021, sobretudo porque a situação em análise não se enquadra em nenhuma das hipóteses legais de dispensa, salvo melhor juízo. A ausência desse procedimento compromete a legalidade da concessão e



ESTADO DE RONDÔNIA
MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA
PODER LEGISLATIVO
PROCURADORIA JURÍDICA

afronta os requisitos mínimos exigidos pelo ordenamento jurídico e do mesmo modo, assim como ocorreu em relação à avaliação prévia, não se verificou nos autos qualquer justificativa que pudesse amparar a supressão da etapa licitatória.

Derradeiramente, pode-se concluir que a matéria não atende aos requisitos do art. 76 da Lei 14.133/21 no que se refere à necessidade de realização de devido processo licitatório e avaliação prévia das áreas objeto da alienação, e nesse sentido, contraria também a Jurisprudência da Corte de Contas estadual, reafirmada no Processo 1868/2010-TCE/RO que ratifica a necessidade do atendimento a tais condições.

IV - CONCLUSÃO.

Diante do exposto, devolvo o projeto, acompanhado de manifestação técnico-jurídica, sob o prisma estrito e expresso da técnica jurídica, sendo objeto de análise a técnica legislativa, a constitucionalidade e a infraconstitucionalidade, estando a matéria sob o aspecto jurídico formal, **INAPTA A SEGUIR SEU CURSO**, uma vez que não foi demonstrada a realização de avaliação prévia das áreas sob concessão, nem processo licitatório que ampare a alienação. Destaca-se, ainda, que não se verificou, nos autos deste processo, qualquer manifestação que justificasse ou motivasse a supressão de cada uma dessas etapas.

É o parecer.

Rolim de Moura, RO, 14 de novembro de 2025.

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137