



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 130.781/17

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.567,
DE 18 DE OUTUBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE LINS.
DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONCESSÃO DE DIREITO
REAL DE USO. VIOLAÇÃO À REGRA DA LICITAÇÃO E À
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA
REGRAS GERAIS SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATOS. OFENSA
AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E
IGUALDADE.**

1. Usurpa competência legislativa da União (art. 22, XXVII, CF) lei complementar municipal que inova quanto às hipóteses de dispensa de licitação, imiscuindo-se em matéria de normas gerais de licitação e contratação, o que patenteia incompatibilidade com o art. 144, CE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

2. Violação aos princípios da impessoalidade, igualdade e moralidade, na medida em que ensejam a indicação de beneficiário específico.

3. Constituição Estadual: artigos 111, 117 e 144.

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do Município de Lins**, pelos fundamentos expostos a seguir.

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do
Município de Lins, prevê:



PUBLICAÇÃO: JORNAL DO DIA
Data de 19/10/17
PREFEITURA MUNICIPAL DE LINS
ESTADO DE SÃO PAULO

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.567, DE 18 DE OUTUBRO DE 2017

Autoriza o Executivo a conceder o direito real de uso, a título gratuito, de uma propriedade rural à empresa Usina Termelétrica de Lins S/A.

Edgar de Souza Trindade, Prefeito Municipal de Lins, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei,
Faço saber que a Câmara Municipal de Lins aprovou e eu promulgo a seguinte **LEI COMPLEMENTAR**:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar a concessão de direito real de uso, a título gratuito, à empresa Usina Termelétrica de Lins S/A, de uma propriedade rural denominada Gleba B, localizada na Rodovia David Eid, Bairro São João, neste Município e Comarca de Lins/SP, com as seguintes medidas e confrontações:

I – uma área rural, denominada “Fazenda São José - Gleba B”, localizada na Rodovia David Eid, nesta Cidade e Comarca de Lins/SP, medindo 366.320,00 m² ou 36,6320 hectares, com a seguinte descrição: inicia-se no ponto 17-A, localizado na interseção da linha de divisa da Fazenda Barreiro de propriedade de Cézar de Araújo Barros com a cerca que limita a faixa de servidão do DER no sentido Lins-Sabino; desse ponto segue em linha reta, sentido anti-horário, com rumo 33°49'00" NE e distância de 1.405,99 metros, até o ponto 17-R, confrontando com a Rodovia David Eid a 25,00 metros de seu eixo; daí vira à esquerda e segue confrontando com a Fazenda São José - Gleba A, com os seguintes rumos e distância: 77°28'35" NW e 36,00 m até o vértice 17-Q; 85°39'32" SW e 44,67 m até o vértice 17-P; 70°36'48" SW e 101,21 m até o vértice 17-O; 58°48'35" SW e 66,30 m até o vértice 17-N; 82°45'10" NW e 33,59 m até o vértice 17-M; 53°27'22" NW e 104,05 m até o vértice 17-L; 63°30'14" NW e 69,72 m até o vértice 17-K; 69°33'46" NW e 77,76 m até o vértice 17-J; 80°29'18" NW e 40,36 m até o vértice 17-I; 89°44'30" NW e 76,26 m até o vértice 17-H; 68°12'37" SW e 36,98 m até o vértice 17-G; daí vira à esquerda e segue rumo 14°01'33" SW e distância de 110,63 m até o ponto 17, confrontando com a Fazenda Barreiro de propriedade de Cézar de Araújo Barros; daí vira à esquerda e segue rumo 07°09'00" SW e distância de 1.053,65 m, até o ponto 17-A, confrontando com a Fazenda Barreiro de propriedade de Cézar de Araújo Barros, chegando ao ponto inicial do perímetro, perfazendo 36,6320 hectares, tendo sido avaliada pela SUSOP - Secretaria de Urbanismo, Serviços e Obras Públicas em R\$ 1.208.856,00 (um milhão, duzentos e oito mil, oitocentos e cinquenta e seis reais).

Art. 2º - A minuta do Contrato da presente concessão, anexa, faz parte integrante desta Lei Complementar.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zaveres, 754 - Vila Clélia - CEP: 16401-300 - Lins/SP Fone (14) 3533-4250 -
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º - O imóvel objeto da presente concessão será de uso exclusivo da concessionária para a instalação de uma usina de geração de energia termelétrica a gás natural.

Parágrafo único - A empresa beneficiada não pode transferir para terceiro o imóvel concedido e nem mudar a finalidade de seu uso, a não ser que haja, em ambos os casos, autorização pelo Legislativo, através de Lei Complementar.

Art. 4º - A concessão de direito real de uso terá prazo de 30 (trinta) anos e será renovável por igual período, contado a partir da assinatura do contrato, que terá seu cumprimento acompanhado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentado - SEDESU e pela Comissão Especial de Acompanhamento do Desenvolvimento - CEAD, criada pela Lei nº 4.987, de 17/09/07.

Parágrafo único - A concessão autorizada por esta Lei Complementar deverá ser formalizada por Contrato de Concessão revalidado a cada 05 (cinco) anos, após avaliação técnica sobre seu cumprimento, pela Comissão Especial de Acompanhamento do Desenvolvimento - CEAD, criada pela Lei nº 4.987, de 17/09/07.

Art. 5º - A concessionária obriga-se a restituir o imóvel concedido, com as benfeitorias nele introduzidas, independente de quaisquer indenizações, no término do prazo previsto no artigo 4º, desta Lei Complementar.

Art. 6º - A concessionária, a partir da assinatura do Contrato de Concessão, assume as seguintes obrigações perante ao Município:

- I - responsabilizar-se legal e financeiramente por todos os compromissos que vier a assumir no desempenho de suas atividades e aquelas decorrentes da utilização do imóvel, respondendo por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas;
- II - não permitir a evolução, por ação direta ou por omissão, de eventos que culminem com a inscrição de seu nome na dívida ativa municipal;
- III - iniciar o processo de licenciamento do empreendimento junto aos órgãos ambientais no prazo de até 90 (noventa) dias após a assinatura do contrato de concessão de direito real de uso;
- IV - transferir a sede da empresa para o município de Lins, no prazo de 90 (noventa) dias, após concluído o processo de licenciamento junto aos órgãos ambientais;
- V - iniciar as obras no prazo de até 06 (seis) meses após a emissão pelos órgãos ambientais da licença de instalação do empreendimento;
- VI - concluir as obras no prazo de até 05 (cinco) anos após a emissão pelos órgãos ambientais da licença de instalação do empreendimento;
- VII - requerer a licença de operação no prazo de até 03 (três) meses após o término da obra;
- VIII - iniciar a operação comercial no prazo de até 06 (seis) meses após a emissão pelos órgãos ambientais da licença de operação;
- IX - atender as diretrizes do projeto técnico para construção submetido à Prefeitura;

Prefeitura Municipal de Lins

Avenida Nicolau Zaveres, 754 - Vila Clélia - CEP: 16401-300 - Lins/SP Fone (14) 3333-4250 -
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: subpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA



PREFEITURA MUNICIPAL DE LINS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 12 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário.

Lins, 18 de outubro de 2017

Edgley de Souza Trindade
Prefeito de Lins/SP

Registrada e publicada na Secretaria Municipal dos Negócios Administrativos, em 18 de outubro de 2017.

Valdir da Silva Bressan
Secretário Municipal dos Negócios Administrativos

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 - Vila Cielia - CEP: 16401-300 - Lins/SP Fone (14) 3523-4250 -
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabopref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

**II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE
CONSTITUCIONALIDADE**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O ato normativo impugnado contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

Conforme será demonstrado, a inconstitucionalidade da lei objeto de análise manifesta-se em face dos seguintes preceitos da Constituição Estadual Paulista:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Artigo 117 - 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

1. VIOLAÇÃO À REGRA DA LICITAÇÃO E À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A ordem constitucional vigente adotou o princípio da predominância do interesse para definir a repartição de competências na federação brasileira. A competência para dispor sobre assuntos de interesse nacional ou predominantemente geral foi atribuída à União, ao passo que o tratamento das matérias de interesse predominantemente local ficou a cargo do Município, restando aos Estados a competência residual.

Dessa forma, é pertinente assentar que diante do sistema federativo e da repartição constitucional de competências, quando se contraria uma regra de competência estabelecida pela Lei Maior, mais que se descumprir uma simples norma, o que se está a fazer, verdadeiramente, é desrespeitar uma das mais evidentes manifestações do princípio federativo – e, assim, a violar frontalmente a CE/89.

Pois bem.

Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, o constituinte reservou a disciplina das normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estados, Distrito Federal e Municípios, à competência privativa da União, observado o disposto no artigo 37, XXI.

O artigo 117 da Carta Bandeirante, por sua vez, repete o art. 37, XXI da Carta Federal, estabelecendo como regra geral a exigência de licitação para que o poder público contrate com particulares.

A exigência de procedimento licitatório para a contratação pela Administração Pública, portanto, é verdadeiro princípio constitucional estabelecido, que deve, obrigatoriamente, ser observado pelos Estados e Municípios.

No exercício da competência privativa que lhe é assegurada (art. 22, XXVII da CF), a União editou a Lei nº 8.666/93, que dentre outros regramentos, estabeleceu os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Referida normativa, ao tratar das alienações de bens da Administração Pública, cuidou da concessão de direito real de uso.

Necessário pontuar, por relevante, a distinção entre a **concessão de uso** e a **concessão de direito real de uso**, tratando-se, este, de instituto previsto no art. 7º do Decreto-lei 271, de 28.2.1967, com a redação que lhe foi dada pela MP 335, de 23.12.2006, convertida na Lei 11.481, de 31 de maio de 2007.

Diferentemente da concessão de uso de bem público, a concessão de direito real de uso “é 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável de várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social.” (Bandeira de Mello, Celso Antônio, em Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., Malheiros, p. 955)

A distinção sobremaneira importa ao caso, já que ao tratar da alienação – expressão utilizada em sentido amplo, compreendendo tanto a alienação no sentido próprio e técnico como também outros institutos que possibilitam a outro sujeito o uso e a fruição parcial ou temporária de bens e de direitos de titularidade da Administração Pública (Justen Filho, Marçal, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. Dialética, p. 225) – a Lei nº 8.666/93 estabelece hipóteses de **dispensa de licitação** para a concessão de direito real de uso, silenciando no tocante à concessão administrativa de uso.

É o que se extrai do art. 17, sobretudo do inciso I, letras f, h e i, da Lei nº 8.666/93:

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

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, h e i*; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

(...)

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;** (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

g) procedimentos de 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 em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

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**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(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; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

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; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)

Da leitura desses dispositivos, constata-se que as mencionadas regras (letras f, h e i do inciso I do art. 17), que autorizam a dispensa de licitação, **não se aplicariam ao caso dos autos**, pois se relacionam a **programas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social**.

Ainda, com relação à **concessão de direito real de uso de bens imóveis**, a dispensa de licitação não somente se dará na hipótese do já citado inciso I, letra “f”, mas também nas hipóteses elencadas no art. 17, § 2º, incisos I e II, observados os §§ 2º-A e 2º-B da Lei de Licitações.

Desse modo, o legislador municipal, ao prever a **concessão de direito real de uso de bem público à pessoa jurídica específica**, independentemente de prévia licitação, **estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação**, acabando por violar a regra da licitação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

prestigiada no art. 117 da Constituição Estadual e por afrontar a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contrato administrativo (arts. 22, XXVII, 37, XXI), patenteando assim ofensa à competência normativa alheia, sindicável por força do art. 144 da Constituição Estadual.

Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 125, § ÚNICO, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PEDERNEIRAS E ARTIGO 5º, § 5º, DA LEI 2.903, DE 07 DE JULHO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE PEDERNEIRAS – **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SOBRE BEM PÚBLICO** – DISPENSA DE LICITAÇÃO - INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA NORMAS GERAIS SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO – **DISPOSITIVOS QUE CRIAM EXCEÇÃO À REGRA DA LICITAÇÃO E FAVORECEM PARTICULAR COMO CONCESSIONÁRIO DE USO PRIVATIVO DE BEM PÚBLICO, QUE NÃO SE INVESTIU NESSA QUALIDADE A PARTIR DE PROCESSO SELETIVO OBJETIVO, PÚBLICO E IMPARCIAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 117 E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE**”. (TJ/SP, ADI nº 2228477-30.2014.8.26.0000, Des. Rel. Neves Amorim, julgada em 27 de maio de 2015 - g.n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

As exceções à licitação (inexigibilidade, dispensa, dispensabilidade, proibição) constituem matérias da essência das normas gerais de licitações e contratações públicas, não sendo lícito aos Municípios disciplinarem o assunto em lei para além das prescrições contidas em lei federal. Neste sentido:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DE AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA COM REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL PARA DEFLAGRAR O PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM TESE. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, INCISO VIII, DA MAGNA LEI. REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA ANTECIPADAMENTE SATISFEITO PELO REQUERENTE. IMPUGNAÇÃO DA LEI Nº 11.871/02, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE INSTITUIU, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUL-RIO-GRANDENSE, A PREFERENCIAL UTILIZAÇÃO DE SOFTWARES LIVRES OU SEM RESTRIÇÕES PROPRIETÁRIAS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA TESE DO AUTOR QUE APONTA INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGIFERANTE RESERVADA À UNIÃO PARA PRODUZIR NORMAS GERAIS EM TEMA DE LICITAÇÃO, BEM COMO USURPAÇÃO COMPETENCIAL VIOLADORA DO PÉTREO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RECONHECE-SE, AINDA, QUE O ATO NORMATIVO IMPUGNADO ESTREITA, CONTRA A NATUREZA DOS PRODUTOS QUE LHES SERVEEM DE OBJETO NORMATIVO (BENS INFORMÁTICOS), O ÂMBITO DE COMPETIÇÃO DOS INTERESSADOS EM SE VINCULAR CONTRATUALMENTE AO ESTADO-ADMINISTRAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA” (RTJ 192/163).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a ‘igualdade de condições de todos os concorrentes’, o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso” (STF, ADI 3.670-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 02-04-2007, v.u., DJe 18-05-2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 2. Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88]. (...)” (STF, ADI 1.706-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 09-04-2008, v.u., DJe 12-09-2008).

“SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. AÇÃO DECLARATÓRIA. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE DIREITO DE EMPRESA TRANSPORTADORA DE OPERAR PROLONGAMENTO DE TRECHO CONCEDIDO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. Afastada a alegação do recorrido de ausência de prequestionamento dos preceitos constitucionais invocados no recurso. Os princípios constitucionais que regem a administração pública exigem que a concessão de serviços públicos seja precedida de licitação pública. Contraria os arts. 37 e 175 da Constituição federal decisão judicial que, fundada em conceito genérico de interesse público, sequer fundamentada em fatos e a pretexto de suprir omissão do órgão administrativo competente, reconhece ao particular o direito de exploração de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

serviço público sem a observância do procedimento de licitação. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e a que se dá provimento” (RT 837/125).

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO. I - O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que a partir da vigência da Constituição de 1988, a licitação passou a ser indispensável à Administração Pública, consoante art. 37, da mesma Carta, por garantir a igualdade de condições e oportunidades para aqueles que pretendem contratar obras e serviços com a Administração. II – Agravo regimental improvido” (STF, AgR-AI 792.149-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 19-10-2010, v.u., DJe 16-11-2010).

Desta forma, o ato normativo impugnado viola:

(a) 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. 144, da Constituição Estadual, norma remissiva que incorpora o princípio federativo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

(b) 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).

2. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE E IGUALDADE

Não bastasse isso, a lei impugnada viola os princípios previstos no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável ao Município por força do art. 144 da mesma Carta, na medida em que prevê beneficiário específico do ato de concessão de direito real de uso.

Note-se que, ao indicar a Usina Termelétrica de Lins S/A como beneficiária da concessão, o ato normativo não deixou qualquer espaço para decisão por parte da Administração, violando a impessoalidade que deve imperar na esfera da atividade legislativa.

Ademais, a lei municipal não contém qualquer dispositivo que justifique a impossibilidade de oportunizar a concessão de uso do imóvel a pessoas outras que pudessem atender aos interesses da Administração Pública

A respeito do princípio da impessoalidade, anota Edmir Netto de Araújo que seu sentido é o da *“imparcialidade, significando que a Administração não pode agir motivada por interesses particulares, interesses políticos, de grupos, por animosidades ou simpatias pessoais, políticas, ideológicas, etc., implicando sempre em regra de agir objetiva para o administrador”* (Curso de direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 56).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ou então, como pontua Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (Direito administrativo, 19ª ed., São Paulo, Atlas, 2006, p. 85).

É assente no E. STF, ser imperativo o respeito aos princípios constitucionais da Administração, tendo ficado assentado que:

"A Administração Pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica — da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança." (MS 24.872, voto do Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-05, DJ de 30-9-05).

"Não podem a lei, o decreto, os atos regimentais ou instruções normativas, e muito menos acordo firmado entre partes, superpor-se a preceito constitucional, instituindo privilégios para uns em detrimento de outros, posto que além de odiosos e iníquos, atentam contra os princípios éticos e morais que precipuamente devem reger os atos relacionados com a administração pública. O art. 37, XXI, da CF, de conteúdo conceptual extensível primordialmente aos procedimentos licitatórios, insculpiu o princípio da isonomia assecuratória da igualdade de tratamento entre todos os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

concorrentes, em sintonia com o seu caput – obediência aos critérios da legalidade, impessoalidade e moralidade – e ao de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." (MS 22.509, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 26-9-1996, Plenário, DJ de 4-12-1996.)

"Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade de artigos de lei municipal. Normas que determinam prorrogação automática de permissões e autorizações em vigor, pelos períodos que especifica. (...) Prorrogações que efetivamente vulneram os princípios da legalidade e da moralidade, por dispensarem certames licitatórios previamente à outorga do direito de exploração de serviços públicos" (RE 422.591, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 11-3-2011.)

E *mutatis mutandis*, os princípios constitucionais da Administração Pública são aplicáveis ao Poder Legislativo quando da elaboração de leis. Não é aceitável que determinado diploma legal favoreça pessoa jurídica determinada, sob pena de violar os princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade.

Daí a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do Município de Lins, tomando como parâmetro o art. 111 da Constituição do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Não bastasse o quanto foi anteriormente exposto, ao dispensar a lei impugnada indevidamente a realização de licitação em caso em que é perfeitamente possível a competição para a utilização de bens públicos, ofende o princípio da impessoalidade, previsto no art. 111 da Constituição do Estado (reprodução do art. 37, "caput" da CF), que deve ser respeitado pelos Municípios, por força do art. 144 da Carta Estadual, e tem a seguinte redação:

"Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (...)"

Confira-se, por fim, o entendimento desse c. Órgão especial sobre à questão:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Artigo 99, § 1º, parte final, e artigo 101, § 1º, parte final, ambos da Lei Orgânica do Município de Paulínia e Leis 3.270, de 20 de março de 2012 e 3.327, de 06 de julho de 2013, também do Município de Paulínia. Concessão de direito real de uso e permissão de uso de bens imóveis. Dispensa de licitação. Invasão de competência privativa da União para normas gerais sobre licitação e contratos. Afronta aos artigos 111 e 117 da Constituição Estadual. Preliminar rejeitada. A mera informação de que foi enviado projeto à Câmara Municipal para a revogação das leis ora



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

questionadas não implica na perda do objeto da presente ação, tendo em vista que somente a efetiva revogação dos dispositivos levaria à prejudicialidade da ação de inconstitucionalidade contra eles ajuizada. A hipótese de dispensa de licitação trazida pela Lei Orgânica Municipal quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado não está contemplada nas disposições previstas na norma geral criada pela União a Lei 8.666/93 motivo pelo qual viola o disposto no artigo 117 da Constituição Estadual e deve ser declarada inconstitucional. **Os demais atos normativos impugnados, que autorizaram concessão de direito real de uso para uma associação beneficente e uma igreja evangélica violaram o princípio da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, insculpidos no artigo 111 da Constituição Estadual. Ademais, as referidas disposições legais autorizaram a concessão de direito real de uso a entidades determinadas, sem a realização de procedimento licitatório, por meio de hipótese de dispensa criada pela Lei Orgânica do Município ora declarada inconstitucional motivo pelo qual também devem ser declaradas inconstitucionais. Ação procedente.** (ADI nº 2134991-83.2017.8.26.0000, Relator Alex Zilenovski, julg. 18/10/17, v.u.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da **Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do Município de Lins.**

Requer-se a **requisição de informações** à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Lins, e a **citação** do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 03 de abril de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

Blo/acssp



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado n. 130.781/17

Interessado: Rodrigo Guimarães Nogueira

Assunto: Inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do Município de Lins.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da **Lei Complementar n. 1.567, de 18 de outubro de 2017, do Município de Lins**, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Cumpra-se.

São Paulo, 04 de abril de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

blo/acssp