

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Objetiva o anexo Projeto de Emenda à Lei Orgânica introduzir alterações na Lei Fundamental do Município de São Paulo (artigos 112,113 e 114), bem como acrescentar novos dispositivos às suas Disposições Gerais e Transitórias (artigos 23, 24, 25 e 26), tendo por escopo a revisão e a ampliação da disciplina sobre a alienação e o uso de bens municipais, nas situações que especifica, inclusive compatibilizando-a com as disposições constantes do Plano Diretor Estratégico - Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e de outros diplomas legais acerca da matéria, na conformidade das razões adiante explicitadas.

1. Antecedentes Históricos

Como é de conhecimento geral, a Administração Pública Municipal vem enfrentando, ao longo dos anos, grandes questionamentos relacionados às cessões de áreas públicas que, outorgadas de forma onerosa ou gratuita em favor dos particulares, segundo os princípios norteadores dos institutos pertinentes e a legislação municipal vigente à época, foram objeto de investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal, a qual apresentou relatório com suas conclusões e recomendações ao Executivo para cada caso concreto.

Várias sugestões apresentadas pela referida Comissão Parlamentar de Inquérito exigem prévio e indispensável exame da conveniência e oportunidade da Administração e, também, autorização para sua implementação.

Extraí-se do relatório da CPI, em apertada síntese, que a principal recomendação é a transformação das atuais concessões ou permissões gratuitas de uso em concessões onerosas, sob pena de extinção ou revogação.

Algumas cessões têm sido objeto de ações aforadas pelo Ministério Público, que busca também a revisão, adequação ou anulação de tais atos, alegando a ausência de interesse público para sua formalização.

Assim, a gestão do uso das áreas municipais envolve questões de alta complexidade, merecendo adequações de cunho legislativo e alterações no âmbito administrativo. Exatamente por isso, a atual gestão criou o GEGAP - Grupo de Gestão Permanente de Áreas Públicas Municipais, com a finalidade de identificar os problemas relacionados às aludidas cessões. Encerrados os trabalhos, apresentou o GEGAP relatório conclusivo sobre a ocupação das áreas.

Em decorrência, foi editado o Decreto nº 43.270, de 26 de maio de 2003, que constituiu a Comissão Permanente para Áreas Públicas - COMAP, com o objetivo de examinar a situação atual das áreas públicas municipais, cabendo-lhe, dentre outras atribuições: a) verificar a regularidade da ocupação; b) avaliar a efetividade da contrapartida estabelecida,

no caso de ocupação regular, propondo a respectiva adequação, quando cabível; c) propor, para aquelas que vierem a ser incorporadas ao patrimônio público municipal, modalidades de uso, priorizando a implantação de equipamentos sociais e coletivos, a preservação ambiental e ampliação de áreas verdes, o assentamento de população de baixa renda e o ajardinamento de áreas livres, quando assim definidas em planos de loteamento ou arruamento; d) realizar levantamento das áreas municipais não ocupadas, inclusive as remanescentes de desapropriação; e e) propor procedimentos a serem adotados quanto aos bens arrecadados de heranças jacentes e aqueles arrecadados nos termos do artigo 1276 do Código Civil.

A criação da COMAP, integrada por representantes de várias Secretarias, revelou-se necessária em razão da multiplicidade de interpretações extraídas do conceito de interesse que interesse público. Muitos entendem que interesse público é o da coletividade e nunca o da Administração. Porém, o interesse público deve ser definido diante do exame do caso concreto, no momento em que está sendo praticado o ato, seja o de outorga, seja o de revogação.

Desde então, a COMAP vem trabalhando com o objetivo de, nos termos do Plano Diretor Estratégico, compatibilizar as cessões de áreas públicas com as necessidades da Cidade.

A revogação da permissão, a extinção da concessão ou a não alienação das áreas públicas nem sempre estão em consonância com o interesse público. Por vezes constituem alternativas mais vantajosas para a Administração, embora o princípio seja o da inalienabilidade dos bens e de sua utilização pela coletividade.

Como é sabido, a concessão de uso de bem público é contrato administrativo pelo qual o Poder Público permite a utilização exclusiva de bem de seu domínio ao particular. Em decorrência do caráter contratual e estável do instituto, é preciso considerar que sua rescisão só poderá ocorrer se houver descumprimento, por parte do concessionário, das obrigações por ele assumidas. A rescisão unilateral da concessão, sem motivação, poderá ser submetida ao crivo do Poder Judiciário e, caso a Administração seja vencida nessa contenda, terá que arcar com vultosa indenização pelo rompimento do contrato, além do pagamento das benfeitorias introduzidas na área pelo concessionário. Denota-se, portanto, que a conduta a ser assumida pela Administração exige extrema cautela, minucioso exame e intensa reflexão.

Por outro lado, deve-se considerar que eventual rescisão de contrato de concessão pode gerar conseqüências sociais negativas, como o desemprego. É preciso verificar se o imóvel edificado pelo concessionário na área cedida tem utilidade para o Poder Público, bem assim se o custo para demoli-lo e recuperar a área não será muito elevado para a Administração, fazendo com que a alienação passe a ser a melhor solução.

Vê-se, pois, que o problema não é de fácil equacionamento e não se resolve com a mera propositura de ações judiciais. Impende considerar, outrossim, que são direitos sociais, assegurados pela Constituição Federal da República, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer e a assistência aos desamparados. Igualmente, é dever do Estado garantir os direitos culturais e fomentar práticas desportivas formais e não formais.

A amplitude dos deveres do Estado e a escassez de recursos exigem que se busque a colaboração de particulares com a finalidade de incrementar a eficiência da Administração para melhor consecução do interesse público e social.

Não se pode deixar de registrar que as concessões e permissões muito contribuem para transformar significativamente a feição da Cidade de São Paulo e são primordiais para que a Administração cumpra seus deveres constitucionais em parceria com os particulares.

As alterações propostas nas Disposições Gerais e Transitórias visam abarcar as concessões e permissões de uso que se encontram em vigor e consolidadas há décadas. Foram redigidas de forma a permitir que o Poder Público disponha do tempo mínimo necessário para concluir os estudos que levarão à correta condução dessas questões. A ingerência e urgência impostas à sua resolução, por denúncias infundadas e ações judiciais, atuam de forma indesejável, pois acabam por levar a conclusões precipitadas, sem aprofundamento dos estudos necessários para melhor atendimento do interesse geral da coletividade.

2. A renovação legislativa

As alterações de cunho legislativo, ora propostas, buscam compreender as inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001) e pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, as quais foram incorporadas ao Município de São Paulo, no seu Plano Diretor e em Lei Especial. Procurou-se, ainda, compatibilizar a redação dos dispositivos da Lei Orgânica com os conceitos e normas positivados por meio da edição da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (novo Código Civil).

O artigo 99 do Código Civil classifica os bens públicos em bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais. Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que podem ser utilizados indistintamente por todos os indivíduos (v.g., ruas, praças, praias, dentre outros). Os bens de uso especial são aqueles utilizados pela Administração para a realização de suas atividades. A seu turno, os bens denominados dominicais são objeto de direito real por parte do Estado, não sendo aplicados ao uso comum ou especial.

O novo Código Civil excluiu os bens dominicais do princípio da inalienabilidade, mantendo-o apenas para os bens públicos de uso comum do povo e de uso especial, enquanto conservarem essa qualificação. Assim, para alienar um bem de uso comum do povo ou de uso especial é preciso desafetá-lo previamente dessa qualidade, por lei. Em regra, todos os bens públicos devem ser objeto de utilização de acordo com sua destinação. A utilização privativa dos bens de uso comum por terceiros é excepcional e só pode ser facultada desde que não inviabilize a utilização coletiva.

As formas de utilização dos bens públicos por terceiros foram bastante ampliadas, principalmente pela superveniência da Lei Federal nº 10.257, de 2001, que trouxe, dentre outras inovações, a normatização do direito de superfície e da concessão de direito real de uso para fins de moradia.

A legislação municipal tornou-se, portanto, carente de renovação, daí a premente necessidade de sua adaptação às supervenientes alterações normativas ocorridas nessa área.

3. Direito de superfície

O instituto é bastante semelhante à concessão de direito real de uso; entretanto, o direito de superfície implica a bifurcação do domínio, mediante a instituição do direito de propriedade autônomo em benefício do superficiário, o que não ocorre na concessão de direito real de uso.

A concessão de direito real de uso constitui título de aceitação obrigatória só para contratos de financiamentos habitacionais (artigo 48, 11, do Estatuto da Cidade), apenas podendo ser utilizada para fins habitacionais e outros de interesse social. Já o direito de superfície pode ser outorgado para fins de interesse privado para ambas as partes e pode, sempre, ser oferecido em hipoteca. A título de exemplo, pode ser citado o terreno para construção de hospital ou escola, a ser explorado economicamente pelo superficiário, por certo tempo, e, depois, repassado integralmente ao domínio público. Aqui, o particular poderá obter financiamento para construir e administrar o hospital ou a escola. Se recebesse o direito real de uso, não poderia hipotecar, pois, como dito, a hipoteca só é possível para fins habitacionais.

O direito de superfície está previsto no artigo 247 do Plano Diretor Estratégico.

4. Concessão de uso especial para fins de moradia.

Prevista na Medida Provisória nº 2.220, de 2001, a concessão de uso especial para fins de moradia também foi encampada pelo Plano Diretor Estratégico (artigo 78). Nos termos da Lei nº 13.514, de 16 de janeiro de 2003, foram desafetadas, aproximadamente, 160 (cento e sessenta) áreas para outorga de concessão de uso especial para fins de moradia.

5. Locação social

Igualmente consignada no Plano Diretor Estratégico (artigo 81, XI), trata-se de ação estratégica da política habitacional destinada a reformar imóveis da Prefeitura voltados a programas de locação social.

6. Outras alterações

Outras alterações propostas têm por finalidade simplificar, acelerar e incorporar novidades legislativas referentes a licitações, liberando o Poder Legislativo Municipal para o exercício de sua atribuição específica, qual seja, regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que concerne a interesses locais.

Nos termos da Lei Orgânica, cabe ao Prefeito administrar os bens do Município. Por conseguinte, as alterações aqui propostas implicam maior mobilidade na condução do assunto, sem ferir a função fiscalizadora da Câmara Municipal.

Como se observa do texto ora apresentado, foi ampliado o rol de casos de dispensa de licitação para as hipóteses em que não existe justificativa para tal. Também, foram acrescentadas dispensas em certos casos de concessão administrativa e de direito real de uso de bens municipais, posto que, por atenderem a interesses públicos e sociais, não se justificaria a licitação.

Nessas condições, considerando o relevante interesse público de que reveste a medida, contará ela, por certo, com o aval dessa Colenda Casa de Leis.

Lom Exp /