



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 146/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0034/16.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Fernando Haddad, que autoriza a concessão administrativa de uso do imóvel municipal descrito no art. 2º da proposição em análise, situado na Rua Dr. Luiz Ayres, ao Estado de São Paulo.

O texto proposto prevê a concessão de uso pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos, para o fim específico de implantação da nova sede do Fórum Regional de Itaquera, mediante as contrapartidas fixadas no art. 3º.

A área em questão possui 11.313,34 m² (onze mil trezentos e treze metros e trinta e quatro decímetros quadrados).

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, conforme se demonstrará.

Inicialmente, cumpre observar que, sob o ponto de vista formal da iniciativa, o projeto, por ter sido proposto pelo Executivo, encontra fundamento nos artigos 13, IX; 37, § 2º, V; 70, VI, e 111, todos da Lei Orgânica do Município, segundo os quais compete ao Executivo a administração dos bens públicos municipais, competindo à Câmara autorizar a concessão administrativa de uso.

Quanto ao aspecto material, a propositura também encontra guarida no ordenamento jurídico.

A concessão de uso é assim definida pela doutrina: "Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente" (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, in Manual de Direito Administrativo, 24ª edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011, pág. 1080).

Ao versar sobre as espécies de concessão, assim discorre o doutrinador JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO: "Admitem-se duas espécies de concessão de uso: a) a concessão remunerada de uso de bem público; b) a concessão gratuita de uso de bem público. A diferença emana das próprias expressões. Em alguns casos, o uso privativo implica o pagamento, pelo concessionário, de alguma importância ao concedente. Outras concessões consentem o uso sem qualquer ônus para o concessionário. Vejamos os exemplos. Os boxes de um mercado municipal ou a exploração de um hotel situado em prédio público podem ser objeto de concessão de uso remunerada ou gratuita, conforme o interesse da pessoa concedente. Imóveis públicos para moradia de servidores ou para moradia e vigia de outros (algumas escolas têm nos fundos do terreno uma casa para residência do zelador e do vigia) normalmente são objeto de concessão de uso; quando o servidor (no caso do vigia) usa sem ônus, a concessão é gratuita; se efetua algum pagamento, a concessão é remunerada" (in Manual de Direito Administrativo, 24ª edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011, pág. 1081).

No Município de São Paulo, a concessão de uso é prevista no art. 114 da Lei Orgânica, cujo teor, no que tange à concessão administrativa, é o seguinte:

"Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado.

§ 3º Considera-se de interesse social a prestação de serviços exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública."

Vê-se que, em princípio, há a necessidade de concorrência pública prévia. A exceção à regra depende da comprovação de o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público devidamente justificado. Nesse sentido, importa destacar o altivo intuito da concessão em análise, qual seja, a construção de edifício para albergar o Fórum Regional de Itaquera, com maior e melhor estrutura física. Trata-se, assim, de relevante incremento do acesso à justiça na região respectiva, o que permite concluir pelo inquestionável interesse público na destinação a ser atribuída ao imóvel.

Cumpra observar, ainda, que a concessão administrativa de uso prevista pela propositura, sem licitação, não acarreta violação do princípio licitatório previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, vez que a Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece em seu artigo 17:

"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 a entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

...

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;" (grifamos)

Dessa forma, está dispensada a licitação em se tratando de doação de imóvel a outro órgão ou entidade integrante da Administração Pública.

Observa-se apenas que a decisão liminar (ainda vigente) proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 927-3, foi no sentido de suspender a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública" contida no citado art. 17, I, b, sob o fundamento de que "a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público. (...) Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo - art. 17, I, b: a expressão - 'permitida exclusivamente a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo' - somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal". É dizer, pretendeu a Suprema Corte ampliar o campo de disposição dos demais entes federativos (Estados e Municípios) sobre seus bens, possibilitando a doação a entidades não integrantes da Administração Pública e nos termos da legislação local.

Ora, se permitido, in casu, o trespasse do próprio domínio do imóvel sem a necessidade de licitação, obviamente, nada obsta que o Executivo faça 'o menos', ou seja, também sem licitação, efetue a permissão ou a concessão administrativa de uso, lembrando, ainda, que nossa Lei Orgânica é expressa ao autorizá-la, nos termos do § 2º, do artigo 114.

No mais, o projeto atende às exigências previstas no art. 1º-A, da Lei n.º 14.652/07, acrescido pela Lei n.º 14.869/08, eis que fixa, no art. 6º e seu parágrafo único, as sanções decorrentes do inadimplemento das obrigações cominadas ao concessionário.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XIX da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos, pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02.03.16.

Alfredinho - PT - Presidente

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT - Relator

Conte Lopes - PTB

David Soares - PSD

Eduardo Tuma - PSDB

Gilberto Natalini - PV

Mário Covas Neto - PSDB

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/03/2016, p. 75

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.