

PARECER Nº 724/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0201/14.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Fernando Haddad, que autoriza a concessão administrativa para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, pelo prazo de noventa e nove anos, e independentemente de concorrência pública, de uso do imóvel municipal situado na Rua Tenente Miguel Délia, s/nº, Distrito de São Miguel para a implantação de unidade educacional profissionalizante.

Segundo a propositura, a medida, além de contribuir para o relevante papel social dessa instituição na produção e democratização do acesso ao conhecimento, permitirá a expansão do ensino técnico na Cidade de São Paulo, propiciando também o desenvolvimento da região, com evidentes benefícios diretos e indiretos para a comunidade local e do entorno.

Destaque-se que, além da posição favorável da Secretaria Municipal de Educação e da Subprefeitura de São Miguel para com a proposta, também vislumbraram a sua plena efetivação a Procuradoria Geral do Município e as Secretarias Municipais de Negócios Jurídicos e de Desenvolvimento Urbano, tendo, inclusive, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município recomendado a sua aprovação nos termos propostos.

Sob o aspecto 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, inciso IX; 70, inciso VI e 111 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.

Com efeito, o projeto pretende, em primeiro lugar, afetar referido bem público municipal para a atuação de referida instituição, tendo-se em vista seus propósitos meritórios.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (In, Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, Lúmen Júris Editora, p. 1248) o tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado o bem público, entendendo-se como bem desafetado aquele que não está sendo usado para qualquer fim público e que, portanto, pode ser alienado.

Ainda segundo lição de José dos Santos Carvalho Filho (ob cit p. 1288), cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para coletividade.

Conforme já enunciado, tal concessão administrativa de uso será, nos termos do projeto, efetuada pelo prazo de noventa e nove anos e independentemente de licitação porque destinada a uma finalidade pública e de interesse social.

A propósito das contrapartidas, destaque-se que além das condições que forem exigidas por ocasião da assinatura do instrumento de concessão, no sentido de salvaguardar os interesses municipais, o concessionário fica obrigado a: 1) não executar edificações e benfeitorias sem a prévia e expressa aprovação dos órgãos municipais competentes; 2) instalar, na unidade educacional profissionalizante, os cursos técnicos; e 3) regularizar a construção edificada no imóvel objeto da concessão (Art. 3º, incisos I, II e III).

Para a outorga de concessão de uso de bem público a Lei Orgânica do Município exige, em seu art. 114, a demonstração da existência de interesse público ou social na cessão. In verbis:

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. (grifo nosso)

Cabe considerar que a própria Lei Orgânica considera como de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em educação (art. 114, § 3º), hipótese na qual é dispensada a exigência de licitação por força do disposto no § 2º do art. 114 da Lei Orgânica, ressaltando-se que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, que integra o sistema federal de ensino, nos termos da Lei Federal nº 11.892/08.

A título meramente elucidativo trazemos à colação decisão proferida pelo Judiciário Paulista na Apelação Cível nº 702.298.5/5-00(994.07.163417-0) no seguinte sentido, in verbis:

Ação Civil Pública – Pretensão manifestada pelo Ministério Público estadual voltada à declaração de nulidade de concessão de uso de bem público a entidade de direito privado sem a prévia realização de procedimento licitatório, bem como a reparação de eventuais danos causados ao erário municipal – Decreto de procedência da ação que não merece subsistir – Edição da Lei municipal nº 11.891/95, com vistas a autorizar o Executivo a conceder o uso de área municipal à Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a título gratuito e pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, que não importou em qualquer ilegalidade – Verificação da presença do interesse público exigido pelo art. 114 da Lei Orgânica do Município para a realização da cessão sem o prévio procedimento licitatório que cabe, em princípio, aos poderes Executivo e Legislativo, deferido ao Judiciário o exame da questão apenas nas hipóteses de abuso ou desvio de finalidade.

Cumprir observar, ainda, que a cessão administrativa de uso sem licitação, não fere ou viola o chamado princípio licitatório previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal vez que a Lei Federal 8.666/93, 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; (grifo nosso)

Observe-se que em consonância com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 927-3, foi suspensa a eficácia da expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública” contida no art. 17, inciso I, “b”, pois no entendimento do referido Tribunal por ocasião da concessão da liminar, ainda vigente, “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 a 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.”

Ora, se pela Lei Geral de Licitações é possível ‘o mais’, ou seja, efetuar a doação de bem público municipal, desde que, por óbvio, subordinada à existência de interesse público justificado (art. 17, caput e alínea “b”), nada obsta que o Executivo faça ‘o menos’, ou seja, nada obsta que, sem licitação, efetue a concessão administrativa de uso, lembrando, ainda, que nossa Lei Orgânica é expressa ao autorizá-la, nos termos do § 2º, do artigo 114.

Para a sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XIX, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28.05.2014.

Goulart – PSD – Presidente

Juliana Cardoso – PT - Relatora

Alfredinho - PT

Conte Lopes – PTB

Eduardo Tuma – PSDB - contrário

Floriano Pesaro - PSDB

George Hato – PMDB

Marcos Belizário - PV

Sandra Tadeu – DEM