



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 658/2021 DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTOS SOBRE O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 0446/21.

Trata-se de Substitutivo nº , de autoria da Liderança do Governo, ao projeto de lei nº 446/21, que visa aprimorar a proposta inicial.

O projeto inicial de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Prefeito buscou desincorporar da classe de bens de uso comum do povo e transfere para a classe de bens dominiais os imóveis municipais situados na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 1.132,50 m², na Rua Borges Lagoa, com cerca de 4.632,50 m², e na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 23.900 m², todas na Vila Clementino, configurados, respectivamente, nas plantas nº A1121-A e nº A-5.070, do arquivo da atual Coordenadoria de Gestão do Patrimônio, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, que integram o projeto. Tais imóveis abrangem as construções e benfeitorias nele existentes.

Segundo a proposta original, o Executivo poderá alienar, mediante licitação, os referidos imóveis, os quais deverão ser avaliados pelo órgão competente da Prefeitura previamente à abertura do certame licitatório, levando-se em conta as condições de mercado vigentes na ocasião, com a apresentação detalhada, em separado, dos valores avaliados para a edificação, terreno e benfeitorias. Estipula, ainda, que a alienação deverá ser efetivada por preço não inferior ao da avaliação, descontado da avaliação das benfeitorias realizadas pelo concessionário, em relação à área objeto de concessão administrativa, o valor proporcional ao tempo restante até o termo final do contrato.

Dispõe que os imóveis não poderão ter uso diverso daqueles ligados à atividade hospitalar por prazo mínimo de 38 anos, devendo a referida restrição ser averbada nas escrituras dos respectivos imóveis, ficando a cargo do comprador as despesas cartorárias de escritura e registro.

Ainda de acordo com a proposta inicial, a transmissão de propriedade dos imóveis poderá ser efetivada independentemente de sua regular situação registral, devendo tal informação constar do edital, de sorte que o encargo da regularização poderá ser atribuído ao adquirente, sem prejuízo de eventual apoio técnico e da outorga de poderes específicos para tal finalidade, podendo o valor ser abatido do preço da alienação, desde que não ultrapasse 2% (dois por cento) deste.

Consoante a justificativa, a área foi objeto de concessão administrativa autorizada pela Lei Municipal nº 8893/79 ao Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição (Gastroclínica), pelo período de 80 (oitenta) anos, mediante prestação de contrapartidas. Justifica, por fim, que sob o prisma dos benefícios à Administração Municipal, a medida, além de manter a área em atividade de relevante interesse público (atividade hospitalar), também permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais.

O presente Substitutivo busca aperfeiçoar a proposta inicial a fim de adequá-la e aprimorá-la para melhor alcançar os interesses coletivos da sociedade.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o Substitutivo ao projeto pode seguir em tramitação, como veremos a seguir.

O art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 37. [...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais. (grifo nosso)

A propositura versa sobre alienação de bens imóveis, sendo, pois, indiscutível a competência privativa do Executivo para iniciar o processo legislativo no caso em apreço.

No que concerne especificamente ao teor do projeto, busca-se autorização legislativa para que a Administração Direta possa alienar o bem que especifica, o que, em tese, atende às exigências legais atinentes ao tema. Com efeito, a alienação de qualquer bem imóvel tem que ser precedida de autorização legislativa, de sua desafetação, além de sua avaliação e, em regra, de licitação, conforme prescreve a Lei Federal nº 14.133/21 - a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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: (grifo nosso)

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município também dispõe:

Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

X autorizar a alienação de bens imóveis municipais, exceptuando-se as hipóteses previstas nesta Lei Orgânica;

[...]

Art. 112. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

§ 1º A venda de bens imóveis dependerá sempre de avaliação prévia, de autorização legislativa e de licitação, na modalidade concorrência, salvo nos seguintes casos:

Assim, a autorização dada pelo Legislativo através de lei consiste em um aval para que se efetive a alienação dos imóveis listados no projeto, se tal medida se mostrar adequada a juízo da Administração, situação esta que se mostra compatível com a função típica de administrar, de gerir os bens municipais, atribuída ao Executivo. Ressalte-se, ainda, que, por óbvio, caso se concretize a alienação, na oportunidade deverão ser observados todos os dispositivos legais pertinentes.

Com efeito, é cediço que são princípios norteadores da licitação o Princípio da Impessoalidade e da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado. Pois bem, como dito acima, a alienação de qualquer bem imóvel tem que ser precedida de sua

desafetação, além de sua avaliação e, em regra, de licitação, conforme prescreve a Lei Federal 14.133/21. E é exatamente isso que pretende o Poder Executivo Municipal, qual seja, alienar o referido bem imóvel mediante licitação.

Ademais, foi informado no projeto que a área municipal em questão consta com concessão administrativa de uso.

A esse respeito, é oportuno ressaltar que a concessão de uso é assim definida pela doutrina: Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, in Direito Administrativo, 24ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2011, pág. 698).

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.

...

Ainda a respeito da legislação municipal sobre concessão, releva destacar a Lei nº 14.652/07, com redação conferida pela Lei nº 14.869/08, a qual determina em seu art. 1º:

Art. 1º. As concessões e permissões de uso de áreas municipais deverão ser feitas, doravante, a título oneroso, mediante o pagamento de remuneração mensal ou anual, fixada por critérios do Executivo, excetuadas as hipóteses de efetiva prestação de serviços à população ou de estabelecimento de contrapartidas sociais, devidamente propostas e avalizadas pela secretaria municipal competente, à qual caberá sua fiscalização.

Nos parece, da análise das Leis Municipais nº 8893/79 - que autoriza a concessão administrativa de uso da área municipal do Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição (Gastroclínica), e nº 10268/87 - que autoriza o Executivo a transferir à Fundação Bradesco a concessão administrativa de uso outorgada ao Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição (Gastroclínica), que a referida concessão de uso fora outorgada a título gratuito e não oneroso, tendo em vista que não foram estipuladas quaisquer contrapartidas e contraprestações dentro dos textos dessas leis, e, diante disso, também nos parece que essa concessão seria a título precário podendo, portanto, ser extinta e revogada a qualquer tempo

por iniciativa do Poder Executivo concedente, desde que em atenção ao interesse público, que, segundo as disposições do presente projeto, seria o caso em comento.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, as Comissões pertinentes entendem ser inegável o interesse público da proposta, razão pela qual se manifestam

FAVORAVELMENTE.

Quanto aos aspectos financeiros, a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor,

FAVORÁVEL, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, 14/07/2021.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. ALESSANDRO GUEDES (PT)

Ver. CARLOS BEZERRA JR. (PSDB)

Ver. FARIA DE SÁ (PP)

Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC)

Ver. SANDRA TADEU (DEM)

Ver. SANSÃO PEREIRA (REPUBLICANOS)

Ver. THAMMY MIRANDA (PL)

Ver. PROFESSOR TONINHO VESPOLI (PSOL)

COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE.

Ver. ANTONIO DONATO (PT)

Ver. ANDRÉ SANTOS (REPUBLICANOS)

Ver. PAULO FRANGE (PTB)

Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB)

Ver. ELY TERUEL (PODE)

Ver. RODRIGO GOULART (PSD)

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ver. ARSELINO TATTO (PT)

Ver. EDIR SALES (PSD)

Ver. GEORGE HATO (MDB)

Ver. GILSON BARRETO (PSDB)

Ver. MILTON FERREIRA (PODE)

Ver. ROBERTO TRIPOLI (PV)

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO)

Ver. ISAC FELIX (PL)

Ver. JAIR TATTO (PT)

Ver. DELEGADO PALUMBO (MDB)

Ver. DR SIDNEY CRUZ (SOLIDARIEDADE)

Ver. ELAINE DO QUILOMBO PERIFÉRICO (PSOL)

Ver. ATÍLIO FRANCISCO (REPUBLICANOS)

Ver. MARCELO MESSIAS (MDB)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/07/2021, p. 106

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