



PARECER Nº 005/2020

Parecer da comissão de justiça e redação ao projeto de lei 005/2020 que autoriza a Concessão de bem imóvel municipal mediante termo de cessão de uso e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

A comissão de Justiça e redação da Câmara Municipal de São José, legalmente instituída nos termos do art. 43 do Regimento interno dessa Casa de leis e no uso de suas atribuições contidas no art. 47 (caput) do Regimento, *in verbis*, apresenta Parecer aqui instruído, ao Projeto de lei do Executivo Municipal, nº 005/2020 que autoriza a Concessão de bem imóvel municipal mediante termo de cessão de uso e dá outras providências.

Art. 47. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos submetidos à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico; quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu Parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário [...]

O Projeto do Executivo objetiva a concessão, mediante Termo de Cessão de Uso de Bem Imóvel, sem ônus, com a EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT - CORREIOS, pessoa jurídica de direito público, com sede na Avenida Antônio Freire, nº 1407, Centro, em Teresina - PI, devidamente inscrita no CNPJ nº 34.025.316/0022-38, Inscrição Estadual nº 19.301.813-6, do seguinte bem imóvel: uma parte de um terreno na cidade de São José do Divino-PI, medindo 10,00 metros para o lado norte, com a Av. Manoel Divino; 10,00 metros para o lado sul, com os vendedores; 20,00 metros para o lado leste, Antonio Fontenele Sampaio e 20,00 metros oeste, com José Leal de Sousa.

A Matéria foi protocolada em regime de urgência, sendo apresentada e repassada a esta Comissão, na sessão ordinária 002/2020 de 04 de março. Designando-se para relator da mesma, o vereador-presidente João Gracia, nos termos do art. 46, IV do Regimento interno, à qual passa à análise conforme segue.

2. VOTO DO RELATOR

2.1. Fundamentação

2.1.1. Aspectos Jurídicos

Dentre os instrumentos jurídicos de uso privativo de Bem Público por terceiros e com enquadramento no que pretende o Poder Executivo no Projeto em questão, iremos nos debruçar de forma sintética sobre a concessão de uso e a cessão de uso. Segundo o professor José dos Santos Carvalho Filho.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO DIVINO
CNPJ: 02.940.265/0001-03
COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

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 a coletividade.

(José dos Santos Carvalho Filho)

Importante pontuarmos que ambos os institutos, tem traços distintivos característicos, onde citamos entre eles a **natureza contratual**, característica da Concessão de uso. Tendo natureza contratual, a concessão de uso exige licitação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*, exceto nas hipóteses legais acobertadas pela dispensa ou inexigibilidade.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões**, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (*Grifo nosso*).

Entendimento firmado pela Professora Maria Sylvia Zanella de Pietro de que “A concessão exige licitação, nos termos do artigo 2º da Lei no 8.666/93, que silencia quanto à modalidade a ser utilizada”.

Acresça-se a lição do professor José dos Santos Carvalho Filho que diz:

Sendo contratos administrativos, as concessões de uso de bem público recebem a incidência normativa própria do instituto, ressaltando a desigualdade das partes contratantes e a aplicação das cláusulas de privilégio decorrentes do direito público. Desse modo, deve ser realizada **licitação prévia** para a seleção do concessionário que apresentar as melhores condições para o uso do bem público. Será inexigível, porém, o procedimento quando a hipótese não comportar regime de normal competição entre eventuais interessados. (*Grifo nosso*).

Importante frisar que a matéria concernente ao instrumento adequado não está sistematizada no direito positivo. Salvo algumas hipóteses específicas em que a lei faz referência a um ou outro desses institutos, como no caso da determinação a nível federal (§ 3º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760/46) que traz a cessão de uso como instrumento adequado para destinar imóvel ao uso de entidade da Administração Pública Federal indireta. Contudo tal normativa diz respeito a União, não sendo norma aplicável por força aos Municípios, que detém competência privativa quanto à administração, utilização e alienação dos seus bens públicos, conforme se infere da Lei Orgânica Municipal:

Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito a seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

[...]

IX.- dispor sobre a **administração, utilização e alienação** dos **bens públicos**, na forma disciplinada nesta Lei Orgânica e na Legislação referente à matéria. (Grifo nosso)

Art. 97 – Cabe ao **Prefeito** a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços. (Grifo nosso).

Pois bem, estabelecida a competência do Município quanto a administração, utilização e alienação de seus bens. Precisamos analisar qual o instrumento jurídico estabelecido pela Lei Orgânica Municipal para uso privativo dos bens do Município por terceiros. Nesse quesito, a Lei Orgânica Municipal estabelece em seu art. 104 *in verbis*:

Art. 104 – O uso de bens municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante **concessão, ou permissão** a título precário e por tempo determinado, conforme o interesse público exigir. (Grifo nosso)

Percebe-se que a Lei Orgânica traz dois instrumentos para uso de bens por terceiros, sendo a concessão e a permissão, não tratando de cessão de uso. A concessão ora analisada de antemão difere substancialmente da permissão, já que a permissão é ato administrativo **unilateral** (não é contratual) e **precário** (pode ser revogado a qualquer tempo). Estabelecida a diferença, fica claro que o instrumento adequado a ser utilizado é a concessão de uso, já que a matéria do Executivo apresenta prazo de duração (estabilidade e não precariedade).

Quando à autorização legislativa por meio de lei, estabelece a Lei Orgânica Municipal no parágrafo primeiro do art. 104 e art. 32, VII:

A concessão de uso dos bens públicos de uso especial e dominicais **depende de lei e concorrência** e será feita mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, salvo na hipótese do parágrafo 1º do artigo 101 desta Lei Orgânica (Regimento interno art 104, § 1º). (Grifo nosso).

Art. 32 – Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, exceto quando se tratar de lei orgânica, dispor sobre as matérias de competência do município e especialmente:

VII – autorizar a concessão de uso de bens municipais.

É necessário compreendermos que quando se trata de concessão de uso de bens públicos – caso em questão – é preciso que haja autorização legislativa por meio de lei. Contudo, a autorização a que se refere a Lei Orgânica se trata apenas da concordância do Poder legislativo quanto à **Concessão de “uso do bem” por terceiro**, não cabendo a Câmara o processo de escolha do terceiro beneficiário do bem público. Processo esse de escolha que cabe ao Poder Executivo, por meio de licitação, exceto nas hipóteses legais acobertadas pela dispensa ou inexigibilidade, a fim de

que seja formalizado o devido Contrato administrativo entre concessionário e poder Público concedente.

A fixação de prazo para a concessão, segundo a doutrina, é exigência que decorre da previsão contida no art. 57, § 3º, da Lei 8.666/1993, que veda a existência de contrato administrativo com prazo indeterminado. Por outro lado, quanto à extensão do prazo não se aplica a regra geral do prazo anual prevista no art. 57 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a não utilização de recursos orçamentários na concessão de uso.

Ainda quanto ao prazo, o Executivo inseriu a vigência do uso do referido terreno pelo período de vinte anos, podendo esse prazo de uso ser prorrogado por termo aditivo, havendo interesse das partes. A nosso sentir, considerando a possibilidade de prorrogação da vigência, não vemos razão para esse prazo de vinte anos.

Quanto à organização da Matéria, ressalte-se obediência ao art. 77, incisos I, II e III do Regimento interno estabelece que: “os Projetos de Lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução, deverão ser: precedido de títulos enunciativos de seu objeto; escrito em dispositivos numerados, concisos, claros e concebidos nos mesmos termos em que tenham de ficar como Lei, Decreto Legislativo ou Resolução e assinados pelo autor”.

2.2. Conclusão

Da análise do Projeto de lei do Executivo nº 005/2020 que autoriza a Concessão de bem imóvel municipal mediante termo de cessão de uso e dá outras providências, observou-se:

a) Competência do Município de São José do Divino para disciplinar a matéria de uso de bens públicos, conforme art. 8º, IX da Lei Orgânica municipal, não padecendo a matéria de vício de iniciativa;

b) observância dos critérios de organização de matéria, definidos no art. 77, incisos I, II e III do Regimento interno;

c) Não aplicação do instrumento jurídico adequado ao que dispõe a Lei Orgânica Municipal para o uso privativo de bens públicos (concessão de uso);

d) Distribuição equivocada quanto à competência da Câmara para autorização do uso de bens públicos. Que nos termos da Lei Orgânica é autorização legislativa para **“uso do bem” por terceiro**, não a escolha do terceiro beneficiário do bem público, à qual cabe ao Poder Executivo por meio de licitação, exceto nas hipóteses legais acobertadas pela dispensa ou inexigibilidade.

Pelo conjunto dos fatos acima analisados e em sintonia ao entendimento da assessoria jurídica dessa Casa de Leis, vem essa relatoria nos termos do art. 104, § 2º, II do Regimento Interno, apresentar o Substitutivo 001/2020 (em anexo) ao Projeto de lei 005/2020 a fim de adequá-lo às disposições da Lei Orgânica.

João Gracia de Oliveira
Relator / CJR



ESTADO DO PIAUÍ

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO DIVINO

CNPJ: 02.940.265/0001-03

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

3. VOTO DA COMISSÃO

Os vereadores abaixo-assinados, membros da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de São José do Divino, em reunião ocorrida no Plenário Prefeito Chico Sampaio no dia 15 de abril de 2020, decidiram em conformidade com o art. 54 do Regimento Interno, aprovar por unanimidade o pronunciamento do relator sobre a Matéria em apreço. Apresentando assim o Substitutivo 001/2020 ao Projeto de lei do Executivo nº 005/2020.

Sala das Comissões da Câmara Municipal em 15 de Abril de 2020.

É o Parecer, sem mais a Justificar.

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Pelas conclusões do relator

Francisco Carlos Sampaio Portela

Membro

Maria do Socorro de Carvalho

Membro

João Gracia de Oliveira

Presidente / Relator