Birigui – 12 de fevereiro de 2021.

Parecer: 10/2021

Solicitante: César Pantarotto Júnior

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 12/2021 – "Dispõe sobre cessão de uso à título gratuito de área de terra à Associação Gatil Balaio de Gato de Birigui r dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal que dispõe sobre cessão de uso à título gratuito de área de terra à Associação Gatil Balaio de Gato de Birigui r dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 452/2020, em 11 de fevereiro de 2021. Despachado para parecer em 12 de fevereiro de 2021. Recebido para parecer em 12 de fevereiro de 2021.

O parecer jurídico é um instrumento que visa ao assessoramento do parlamentar para melhor elucidar questões relevantes inerentes da atividade, sua natureza é meramente opinativa sendo vinculante apenas quando a lei determinar, não é um ato administrativo e também não afasta critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao mandato parlamentar.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 482/2021
Data: 17/02/2021 - Horário: 10:07
Legislativo - PARJU 10/2021

Eis jurisprudência nesse sentido:

> **Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE *PARECER* DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O *parecer jurídico* de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento *jurídico* aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ADPF 412 AgR Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 20/12/2019 Publicação: 27/02/2020**

O Tribunal de Contas da União – TCU possui enunciados a esse respeito como pode-se observar:

> **Enunciado TCU:**
> A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos. **Acordão nº 4194/2020 – Primeira Câmara, Data da Sessão 07/04/2020, Relator Benjamim Zymler.**

> **Enunciado TCU:**
>
> O respaldo em pareceres técnicos e jurídicos não é suficiente para elidir a responsabilidade do gestor público por ato ou omissão irregular, pois o posicionamento externado em tais documentos não é vinculante, sendo apenas uma contribuição para o processo decisório. **Acordão**

nº 277/2014 – Plenário, Data da sessão 12/02/2014, Relator Raimundo Carreiro.

Bens Públicos são aqueles pertencentes à pessoas de direito público interno, podendo ser de uso próprio ou por toda a coletividade e regidos por regime de direito público, existem os bens de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais ou dominiais, o **artigo 90 do Código Civil define bens públicos.**

> **Art. 99.** São bens públicos:
>
> **I** - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
>
> **II** - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
>
> **III** - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
>
> **Parágrafo único**. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Bens Dominicais:

Bens dominicais são aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público. Mas a eles não foi dada nenhuma destinação pública específica. Em outras palavras os bens dominicais são bens desafetados.

Exemplos de bens dominicais: prédios públicos desativados, terras devolutas. Como são desafetados, em regra, esses bens tem **estrutura de direito privado** podem ser alienados.

Todo tipo de bem estatal deve produzir alguma utilidade social. Nenhum bem inserido no patrimônio público se destina a causar prejuízos constantes, a sangrar os cofres públicos ou a gerar desvantagens injustificáveis à população. O Estado sequer está autorizado a manter bens inúteis em seu patrimônio, sobretudo quando eles acarretarem custos de manutenção e ocasionarem prejuízos indiretos à coletividade – que, em última instância, sustenta o próprio Estado não apenas do ponto de vista político, mas também em termos financeiros por meio de seus tributos.

A Lei Orgânica do Município de Birigui em seu artigo 92, § 6º estabelece:

> Art. 92 – O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão, autorização e cessão de uso, conforme o caso e quando houver interesse público, devidamente justificado. (Nova redação dada pela Emenda nº 24, de 21/6/2017). (....) § 6º - A cessão de uso de bens públicos especiais e dominicais poderá ser outorgada a título gratuito às entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, mediante autorização legislativa e termo de cessão, para serem utilizados segundo sua normal destinação, por prazo certo ou indeterminado, quando houver interesse público relevante, devidamente justificado. (Parágrafo inserido pela Emenda nº 24, de 21/6/2017).

A cessão de uso corresponde a um contrato administrativo pelo qual a Administração Pública consente o uso gratuito ou oneroso do bem público à órgãos da mesma pessoa jurídica ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver que vise a finalidade principal de toda Administração Pública que é o interesse coletivo.

O tema referente a cessão de uso foi tratado em parecer do Tribunal de Contas da União em Acordão nº 187/08 como segue:

> "(...) 21. O artigo 3.º do ato 30/2002 da Comissão Diretora do Senado Federal (fl. 22 v.p.) estabelece que serão disponibilizadas áreas

destinadas a atividades de apoio desenvolvidas por terceiros, e que **o Primeiro-Secretário possui competência para definir as atividades consideradas necessárias.** (...) 24. O parágrafo 1.º do artigo 11 do ato 30/2002 (fl. 23 v.p.) afirma, ainda, que **o Primeiro-Secretário indicará, por meio de Portaria, os utentes que permanecerão ou não instalados no complexo arquitetônico da Casa, considerando o interesse do Senado Federal.** (...) 4. Conforme destacado no voto que consubstanciou o acórdão recorrido, a situação das áreas que ora se discute não é compatível com a autorização e a permissão, dado o caráter precário dos institutos. Também não se enquadram como concessão de uso, instrumento pertinente a situações em que as atividades exigem investimentos vultosos por parte do concessionário. **Assim, a única modalidade em que se poderia enquadrar o caso em tela seria a cessão de uso,** o que já evidencia a inadequabilidade dos instrumentos utilizados pelo Senado Federal para formalizar a relação entre o órgão e os ocupantes das áreas. Entendo cabível determinar ao órgão que regularize os instrumentos de ocupação das áreas. (...) 7. Originalmente, a cessão de uso era um instrumento utilizado para que um órgão da administração pública cedesse, gratuitamente, no intuito de colaboração, espaços que não estava utilizando para outro órgão desenvolver suas atividades. Nesse sentido, define o instituto Hely Lopes Meirelles: "cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize em condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando" (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 33ª Edição, pag. 528). 8. Na mesma linha, definiu o Procurador-Geral junto a este Tribunal: 'A cessão de uso de bens públicos é instrumento utilizado para viabilizar a cooperação entre órgãos ou entidades públicos. ... Assim, quando julgado conveniente, determinado órgão poderá ceder o uso de espaços em edifícios públicos a fim de que outro órgão possa desenvolver atividade que interesse às duas unidades administrativas. Seria o caso, no exemplo, citado por José dos Santos Carvalho Filho, de "O Tribunal de Justiça ceder o uso de determinada sala do prédio do foro para o uso de

inspetoria do Tribunal de Contas" (Curso de Direito Administrativo, Editora Fórum, pag. 845). 9. Segundo essa concepção 'original' da cessão de uso, tal instituto não poderia ser utilizado para que entidades privadas, como Partidos Políticos ou institutos e fundações ligados a eles ocupassem áreas do prédio do Senado Federal. 10. No entanto, **a Lei nº 9.636/98, que em seus arts. 18 a 21 trata do instrumento em questão, ampliou as possibilidades de utilização da cessão,** conforme se verifica em seu art. 18: "art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Dec-Lei 9.760, de 1946, os imóveis da União a: I – Estados, Municípios e entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social; II – pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor. ... §5º. A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa, e sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei" 15. O §5º do art. 18 da Lei nº 9.636/98 estabelece que, sempre que houver competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei. Considerando o elevado número de partidos existentes, levando-se em conta que apenas dois partidos e três instituições ocupam áreas hoje no Senado Federal, pelo menos em tese estaria caracterizada a situação que ensejaria a realização de licitação. (...) 17. No entanto, conforme bem registrou o Ministro-Relator a quo em seu voto, se outras entidades vierem a requisitar a cessão de uso de áreas no Senado Federal e o órgão não puder atender todos os pedidos, a autoridade administrativa competente do Senado Federal deverá deflagrar o certame público. Entendo pertinente que determinação nesse sentido conste da deliberação que esta Corte vier a adotar no âmbito deste recurso. **9.2. determinar ao Senado Federal que: 9.2.1. substitua os 'Termos de Ocupação de Área por Terceiros' nºs 2/003, 8/2003, 9/2003 e 15/2003 e o Termo de Autorização de Uso nº 2/1997, por termos de cessão de uso, modalidade legal adequada à ocupação das áreas no Senado Federal** por parte das respectivas entidades, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.636/98;" (grifou-se)

Segundo a lei de licitações, Lei nº 8666/93 em seu artigo 25 esclarece quanto a dispensa de licitação para o presente caso.

Art. 25 - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

Estando a documentação em anexo, estatuto da associação, certidões, escritura de acordo com a legislação, o respectivo projeto se encontra de acordo em conformidade.

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

Birigui, 12 de fevereiro de 2021

Fernando Baggio Barbiere

Advogado