Birigui – 21 de fevereiro de 2024.

Parecer: 16/2024

Solicitante: José Luís Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei nº 33/2024 – "Dispõe sobre cessão de uso a título gratuito de área de terra à Associação Projeto Recrear União de Todos – ASSPRUT e dá outras providências".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre cessão de uso a título gratuito de área de terra à Associação Projeto Recrear União de Todos – ASSPRUT e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 454/2024, em 16 de fevereiro de 2024. Despachado para parecer em 19 de fevereiro de 2024. Recebido para parecer em 19 de fevereiro 2024.

I – Do Projeto.

O projeto tem por objetivo cessão de uso de terra para à Associação Projeto Recrear União de Todos – ASSPRUT, matrícula nº 80.877, com área de 7.325 m², pertencentes ao município de Birigui, com o objetivo de realização de promoção de assistência social e psicológica, promoção de cultura, esporte, laser, inclusão digital, bem estar social e defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita de educação, entre outros de acordo com seu estatuto.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 555/2024
Data: 26/02/2024 - Horário: 11:06
Legislativo - PARJU 16/2024

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Em seu artigo 1º é estabelecido o prazo de 30 (trinta) anos para a cessão de uso do bem, descrição do imóvel, no artigo 2º estabelece ainda que a outorga de cessão será efetuada mediante termo de cessão, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da presente Lei, e deverá constar, sob pena de nulidade, condição de cláusula de reversão do bem ao patrimônio público, que operará efeitos de pleno direito, uma vez verificada a hipótese de utilização da área para fins diversos do previsto nesta Lei, ou em razão da extinção da Associação cessionária, retornando o bem ao Município, com todas as suas benfeitorias, sem direito à indenização.

No artigo 3º é determinado o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para a construção e o artigo 4º determina que enquanto estiver sob a cessão, ora outorgada, será de responsabilidade da donatária o pagamento de todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel em referência e suas rendas.

Plano de trabalho se encontra juntado entre fls. 4/10, onde consta como as finalidades estatutária como Promoção da cultura, esporte, lazer, inclusão digitai, bem estar social e defesa conservação do patrimônio histórico e artístico; Experimentação, não lucrativa, de novos, modelos sócio produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, Promoção de intercâmbio com entidades científicas, de ensino e de desenvolvimento social, nacionais e internacionais, bem como o desenvolvimento de estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimento técnico científico entre outros.

Ainda em relação aos documentos juntados fl. 7 traz a relação de colaboradores da entidade, fl.8, relação de recursos financeiros, fl. 10 projetos e programas desenvolvidos, fls. 11/14 Ata de Assembleia Geral, fls.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

15/28 alteração do estatuto social, fls. 15/34 certidões, fls. 35/36, cópia da planta onde localiza-se o terreno, fl. 37, matrícula, fls. 38/42 relação dos atendentes.

II – Da área objeto de cessão.

Uma área de terras urbana, com área de 7.325,00 metros quadrados, sem benfeitoria localizada com frente para o lado par do prolongamento da Rua João Osvaido747), anexa no lotearnento denominado Residencial Portal da Pérola II, nesta Cidade, Distrito, Município e Comarca de Birigui, Estado de São Paulo, com o seguinte registro: Começa no marco de n° 0-A2, cravado no ponto que faz em comum com terras denominadas Área "E" e Área "01", de propriedade do Município de Birigui, distante 148,75 metros em linha reta mais 14,14 metros em linha curva totalizando 162,89 metros, do alinhamento predial do lado impar da Rua Pedro Cavalo, daí segue margeando com o lado par da João Osvaldo Zago até o marco de nº 03-C1, no rumo NE 49°27'16" e na distância de 40,00 metros, daí deflete a direita segue confrontando com os lotes de n° 01 a 09 e servidão Rede de Esgoto, todos na mesma Quadra "Q" do Loteamento denominado Conjunto Habitacional Margareth Josefina Del Bianco Vargas com o rumo SE 41°46'43" e na distância de 177,24 metros, até o marco de nº 04, cravado do lado ímpar da Avenida Isaura Macarini Albani, daí deflete a direita e segue confrontando com o lado ímpar da Avenida Isaura Macarini Albani, com o rumo SW 52°08'09" e na distância de 43,31 metros, até o marco de nº 04-A, daí deflete a direita e segue confrontando com terras denominadas Área "E" de propriedade do Município de Birigui, com rumo NW 40º32'44" na distância de 174,98 metros, até o marco de n° 0-A2 fechando assim o polígono.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

III – Dos Bens Públicos.

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.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

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.

IV – Da Cessão de uso.

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.

A partir deste último ponto, a doutrina costuma identificar o termo cessão de uso (propriamente dita) como a transferência da posse para outra entidade de direito público:

> "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 nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É o 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. Como bem ponderou Caio Tácito ('Bens Públicos - Cessão de Uso', RDA 32/482), esta cessão se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do cedente e não se confunde com nenhuma das formas de alienação.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Trata-se, apenas, de transferência de posse do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração-proprietária com domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo da cessão. Assemelha-se ao Comodato do Direito Privado, mas é instituto próprio do Direito Administrativo, já previsto na legislação federal concernente aos bens móveis da União (Dec.-lei 9.760/46, arts. 64, § 3º, 125 e 216, e Lei 9.636/98, arts. 18 a 21). Também não se confunde com qualquer das modalidades pelas quais se outorga ao particular o uso especial de bem público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão do direito real de uso), nem, tampouco, se identifica com a velha concessão de domínio dos tempos coloniais, espécie obsoleta de alienação. (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 553.) g.n.

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

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

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**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

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)

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

V – Do Direito.

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).

Os Municípios de acordo com a Constituição Federal possuem autonomia para legislar a respeito de assuntos de interesse local, são temas que tem proximidade com a vida das pessoas na cidade e no seu entorno direto, trazendo por isto grande importância àquela sociedade ali alocada.

Em relação a realização de licitação, o artigo 74, caput, da Lei nº 14.1333/21 – Nova lei de Licitação, determina que será inexigível a licitação quando for inviável a competição.

Em relação ao mapa do presente imóvel este advogado não conseguiu entender, seria necessário um melhor detalhamento para que possa ser esclarecido qualquer tipo de dúvidas em relação a localização exata do imóvel e assim realmente confirmar o enquadramento no artigo 74 da Lei nº 14.133/21.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

VI - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

VII – Conclusão.

Ante o exposto, em decorrência de um melhor detalhamento em relação aso mapas de localização do imóvel, se faz necessário para melhor compreensão nova juntada de documentos detalhando de maneira mais explicita a localização do imóvel.

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

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Fernando Baggio Barbiere
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588