



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 1 de dezembro de 2023.

Parecer: 164/2023

Solicitante: José Luíz Buchalla

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 169/2023 – “Dispõe sobre cessão de uso a título gratuito de área de terras à Associação Clube da Ferrugem de Birigui – A.C.F.B dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal dispõe sobre cessão de uso a título gratuito de área de terras à Associação Clube da Ferrugem de Birigui – A.C.F.B dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 4063/2023, em 29 de novembro de 2023. Despachado para parecer em 30 de novembro de 2023. Recebido para parecer em 30 de novembro de 2023.

I – Do Projeto.

Projeto que trata de cessão de área de terra para o Clube da Ferrugem da cidade de Birigui, declarada de utilidade pública, fls. 4, demais documentos como certidões negativas e ata de assembleia juntados. Terreno, em questão com documento juntado fls. 5, matrícula nº 38.010, folha 01, livro nº 2, descrição do terreno, foto aérea fls. 6.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

II – 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.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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.

III – 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.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 Acórdão 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



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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 públicas. ... 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**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

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)**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

IV – Do Direito.

A Lei Orgânica do Município de Birigüi 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).

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:

V - 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 mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

VI – Da Conclusão.

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.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588