



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER CONJUNTO Nº 634/2021 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0446/21.**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Prefeito que desincorpora 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 m<sup>2</sup>, na Rua Borges Lagoa, com cerca de 4.632,50 m<sup>2</sup>, e na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 23.900 m<sup>2</sup>, todas na Vila Clementino, configurados, respectivamente, nas plantas nºA1121-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, 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, 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.

Sob o estrito aspecto da legalidade, o projeto reúne condições de prosseguir em sua tramitação.

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 avaliadas pela secretaria municipal competente, à qual caberá sua fiscalização.

Parece-nos, 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 nos textos dessas leis, e, diante disso, 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.

Por fim vale lembrar que, para ser aprovada, a propositura depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, VII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa é PELA LEGALIDADE,

A Comissão de Política Urbana Metropolitana e Meio Ambiente, no âmbito de sua competência, estabelecida pelo no inciso III do art. 47 do Regimento Interno desta Casa, entendendo tratar-se de iniciativa que pode contribuir não só para o melhor uso dos recursos públicos, mas também para a manutenção na área da atividade de relevante interesse público que justificou a permissão de uso precedente e a concessão em curso, reconhece que a proposição é plena de méritos e deve prosperar.

Nesse sentido, temos que o Plano Diretor Estratégico, em seu art. 307, prevê a elaboração de um Plano de Gestão das Áreas Públicas pela Prefeitura, observando os objetivos e diretrizes previstas nos arts. 303 e 304, que deverá conter, em especial, as condições e os parâmetros para este uso subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes do Plano Diretor Estratégico, sem prejuízo das possibilidades de alienação, permuta ou alienação dos bens imóveis.

Desse modo, a iniciativa abarca a dimensão do planejamento urbano que orienta a expansão da infraestrutura essencial às políticas públicas estruturais frente às necessidades da população de acordo com as características da cidade, e em conformidade com os objetivos, as diretrizes e as ações estratégicas definidas pelo marco regulatório da política urbana.

Diante do exposto, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, manifesta-se favoravelmente ao projeto de lei.

A Comissão de Administração Pública, por sua vez, considerando que as áreas em que se refere o projeto em tela foram objeto de permissão de uso bem como de concessão administrativa, ou seja, não estão sendo utilizadas diretamente pela administração, e que a exposição de motivos aponta que a alienação permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais, e que o certame licitatório deverá utilizar a modalidade concorrência, buscando obter maior capital junto aos compradores, esta Comissão de Administração Pública é favorável ao projeto.

Por fim, a Comissão de Finanças e Orçamento, destaca que conforme a exposição de motivos, as áreas constantes na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 1.132,50 m<sup>2</sup>, e na Rua Borges Lagoa, com cerca de 4.632,50 m<sup>2</sup>, configuradas na planta n<sup>o</sup>A 1121 foram objeto de permissão de uso, autorizada pelo Decreto n<sup>o</sup>10.896, de 15 de fevereiro de 1974, ao Instituto de Moléstias do Aparelho Digestivo e da Nutrição (Gastroclínica). Posteriormente, a área na Avenida Professor Ascendino Reis, com cerca de 23.900 m<sup>2</sup>, configurada na planta n<sup>o</sup>A-5.070, foi objeto de concessão administrativa, autorizada pela Lei n<sup>o</sup> 8893, de 18 de abril de 1979, ao mesmo Instituto, pelo período de 80 (oitenta) anos, mediante prestação de contrapartidas. Sob o prisma dos benefícios da medida à Administração Municipal, além da manutenção da área na atividade de relevante interesse público que justificou a permissão de uso precedente e a concessão em curso, por um prazo de 38 (trinta e oito) anos, período aproximado do prazo remanescente para o término da concessão administrativa, a alienação permitirá um aporte considerável de recursos aos cofres municipais.

Quanto aos aspectos atinentes a esta Comissão, considerando que haverá continuidade na área de atividade de relevante interesse público e, ademais, ingresso de recursos em aporte considerável, o posicionamento é que se trata de medida oportuna. Ademais, nada há a opor à propositura, visto que as despesas de sua execução serão cobertas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Favorável, portanto, é o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, em 08/07/2021.

CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. CARLOS BEZERRA JR. (PSDB)

Ver. FARIA DE SÁ (PP)

Ver. GILBERTO NASCIMENTO (PSC)  
Ver. RUBINHO NUNES (PSL)  
Ver.<sup>a</sup> SANDRA TADEU (DEM)  
Ver. SANSÃO PEREIRA (REPUBLICANOS)  
Ver. THAMMY MIRANDA (PL)  
COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE  
Ver. ANTONIO DONATO (PT)  
Ver. AURÉLIO NOMURA (PSDB)  
Ver.<sup>a</sup> ELY TERUEL (PODE)  
Ver. PAULO FRANGE (PTB)  
Ver. RODRIGO GOULART (PSD)  
Ver.<sup>a</sup> SILVIA DA BANCADA FEMINISTA (PSOL) - Abstenção  
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
Ver. EDIR SALES (PSD)  
Ver. GEORGE HATO (MDB)  
Ver. GILSON BARRETO (PSDB)  
Ver. MILTON FERREIRA (PODE)  
Ver.<sup>a</sup> ERIKA HILTON (PSOL) - Abstenção  
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO  
Ver. ATÍLIO FRANCISCO (REPUBLICANOS)  
Ver. DELEGADO PALUMBO (MDB)  
Ver. DR SIDNEY CRUZ (SOLIDARIEDADE)  
Ver. ISAC FELIX (PL)  
Ver.<sup>a</sup> JANAÍNA LIMA (NOVO)  
Ver. MARCELO MESSIAS (MDB)  
Ver.<sup>a</sup> ELAINE DO QUILOMBO PERIFÉRICO (PSOL) - Abstenção

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/07/2021, p. 103 e 18/08/2021, p. 87

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).