

PARECER Nº 264/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0029/12.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que visa ceder ao Instituto Luiz Inácio Lula da Silva – Instituto Lula, mediante concessão administrativa, independentemente de concorrência, pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos, o uso de áreas municipais situadas na Rua dos Protestantes, Centro, objetivando a instalação do Memorial da Democracia.

As referidas áreas estão minuciosamente descritas no projeto legal, sendo relevante destacar que a área 1 detém 2.204,77 m² e a área 2, 2.100,38 m².

Sob o aspecto legal, o projeto pode prosseguir em tramitação.

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*, 24^a 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*, 24^a 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.

...

§ 10. A autorização legislativa para concessão administrativa deixará de vigorar se o contrato não for formalizado, por escritura pública, dentro do prazo de 03 (três) anos, contadas da data da publicação da lei ou da data nela fixada para a prática do ato” (destacamos).

Vê-se que, em princípio, há a necessidade de concorrência pública prévia. A exceção à regra depende da comprovação de o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse

público ou social devidamente justificado. Nesse sentido, importa destacar que o § 3º do art. 114 define interesse social como “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 assim 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 avalizadas pela secretaria municipal competente, à qual caberá sua fiscalização.”

No caso em apreço, a concessão de uso ficará condicionada às seguintes contrapartidas oferecidas pelo Instituto Lula, estabelecidas no art. 4º do projeto legal:

“Art. 4º. Além das condições que forem exigidas por ocasião da assinatura do instrumento de concessão, no sentido de salvaguardar os interesses municipais, fica o concessionário, no desenvolvimento de suas atividades, obrigado a cooperar com os serviços afins da Prefeitura sempre que para tal for solicitado, devendo ainda:

I – garantir que o Memorial da Democracia permaneça aberto à coletividade em geral;

II – permitir acesso gratuito aos estudantes da rede pública de ensino, mediante agendamento oficial entre a direção do estabelecimento de ensino e o Memorial;

III – permitir amplo acesso das instituições públicas de âmbito municipal, estadual e federal a todo o acervo documental do Memorial;

IV – conceder isenção, para 20% (vinte por cento) das turmas, da taxa a ser cobrada nos cursos de formação que serão promovidos no local, para estudantes da rede pública de ensino;

V – realizar ampla divulgação das atividades desenvolvidas, pela mídia em geral.

Parágrafo único. As contrapartidas estabelecidas neste artigo serão revistas a cada 3 (três) anos, mediante trabalho conjunto entre as Secretarias Municipais de Educação, de Cultura e o concessionário, de acordo com as necessidades do Município de São Paulo, devendo a primeira revisão ocorrer 3 (três) anos após a inauguração do Memorial da Democracia.”

De todo o exposto, podemos apontar as seguintes condições para viabilizar a concessão administrativa:

Autorização legislativa;

Concorrência, exceto nas hipóteses do art. 114, § 2º, da Lei Orgânica Municipal;

A prestação de contrapartidas pelo beneficiário da concessão, nos moldes preconizados pelo art. 1º da Lei nº 14.652/07, com redação conferida pela Lei nº 14.869/08, ou seja, contrapartidas sociais, devidamente propostas e avalizadas pela secretaria municipal competente, à qual caberá sua fiscalização.

Com relação à necessária autorização legislativa prévia, essa se dará mediante a aprovação do presente projeto legal, caso assim entendam os nobres Vereadores dessa Casa.

Quanto à necessidade de concorrência, o art. 114, § 2º, prevê sua dispensa se houver interesse público ou social devidamente justificado.

A nosso ver, a presença do referido interesse público ou social na concessão ora em análise há de ser averiguada pelas Comissões de Mérito competentes, tendo em mente a definição de interesse público, descrita no art. 114, § 3º.

Por fim, no que se refere às contrapartidas, aquelas descritas no art. 4º do projeto legal foram avalizadas pela Secretaria Municipal de Cultura, bem como pela Secretaria Municipal de Educação, restando, ainda, a análise das competentes

Comissões de Mérito desta Casa, para averiguar se são suficientes ao atendimento do interesse público.

Vale dizer, por oportuno, que a importância da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República é assegurada pela Lei Federal nº 8.394/91, que versa sobre o tema. A mencionada Lei, em seu art. 14, estabelece:

“Art. 14. As entidades públicas ou privadas, ou as pessoas físicas mantenedoras de acervos documentais presidenciais privados, poderão solicitar dos órgãos públicos orientação ou assistência para a sua organização, manutenção e preservação e pleitear apoio técnico e financeiro do poder público para projetos de fins educativos, científicos ou culturais.”

Por derradeiro, há que se ter em mente o teor do decreto responsável pela desapropriação dos imóveis que serão objeto da presente concessão, em especial a destinação específica a ser dada aos bens desapropriados, a fim de evitar um desvirtuamento do objetivo da desapropriação.

Com efeito, o Decreto nº 46.291/2005, com redação alterada pelo Decreto nº 48.349/2007, assevera que a desapropriação objetiva a “execução de plano de urbanização”.

Logo, a presente concessão também deverá contribuir a tal objetivo, sob pena de, não o fazendo, possibilitar o questionamento judicial da desapropriação, por desvirtuamento do seu objetivo.

Nesse sentido, importa mencionar que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em parecer datado de 27/01/2012, assim se pronunciou:

“Cabe informar ainda, em complementação à manifestação anterior desta Assessoria que, considerando a existência de outros equipamentos de caráter cultural já presentes, além daqueles previstos na área como o chamado “Teatro da Dança”, a solicitação do Instituto Luiz Inácio Lula da Silva apresenta compatibilidade com a intervenção proposta pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz em sua versão consolidada, o qual identificou esta região como de caráter cultural, conectando áreas como a Estação Julio Prestes que abriga a Sala São Paulo, à Estação da Luz que abriga o Museu da Língua Portuguesa, assim a efetiva implantação deste equipamento, conforme solicitado pelo Instituto Luiz Inácio Lula da Silva, será mais um elemento a contribuir positivamente no processo de requalificação desta região”.

Destarte, há embasamento legal a sustentar o projeto de lei, restando, todavia, a análise do mérito da propositura pela Comissões afetas, especialmente para averiguar o atendimento ao interesse público e a suficiência das contrapartidas oferecidas pela concessionária.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Para sua aprovação a propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso VI, da Lei Orgânica.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 21/03/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

JOSÉ AMÉRICO - PT - RELATOR

ABOU ANNI - PV

AURÉLIO MIGUEL - PR - CONTRÁRIO

CELSO JATENE - PTB – ABSTENÇÃO

DALTON SILVANO – PV

FLORIANO PESARO – PSDB - CONTRÁRIO

MARCO AURÉLIO CUNHA – PSD