



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº

116
2020
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 31/19 – PREFEITO MUNICIPAL -
ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 4º E INCLUI O ARTIGO 4ºA NA LEI
COMPLEMENTAR Nº 2.968, DE 20 DE MAIO DE 2019 QUE AUTORIZA A
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO A CONCEDER DIREITO
REAL DE USO À POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO,
CONFORME ESPECIFICA.

Este Projeto de Lei Complementar, da lavra do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, trata, com **clareza, precisão e lógica**, de único objeto¹ – altera a redação do artigo 4º e inclui o artigo 4ºA na Lei Complementar nº2.968, de 20 de maio de 2019 que autorizou a conceder direito real de uso à Polícia Militar do Estado de São Paulo, conforme especifica.

Foi vazado em **correto vernáculo**, contendo os **atributos indispensáveis** a si (inovação, generalidade, abstratividade, Imperatividade e coercibilidade) e as partes **(a) preliminar** (epígrafe e ementa), **(b) normativa** (substantivo da matéria regulada) e **(c) final** (prazo de vigência, havendo revogação expressa e genérica no art. 2º), com 03 (três) artigos e 06 (seis) laudas, incluindo justificativa².

Enquadra-se na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, da CR), é pertinente à Lei Complementar (inc. VIII, do §1º, do artigo 35, da LOMRP) e de iniciativa exclusiva do Alcaide (art.71, XVIII, "a" da LOMRP).

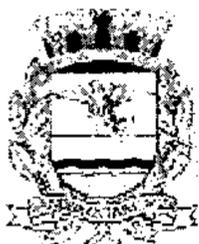
Nos termos da justificativa da projeção: *ipsis litteris*

O presente projeto de lei complementar tem por objetivo alterar a redação do artigo 4º e inclui o artigo 4ºA na Lei Complementar nº 2.968, de 20 de maio de 2019 que autorizou a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a conceder direito real de uso à Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Esclarecemos que devido ao interesse público na transferência das instalações 1ª Cia do 3º BPM/I para o Morro São Bento, faz-

¹ Inc. I, do art. 7º, da LC 95/98.

² Art. 112 do RICMRP.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

se necessária a alteração da Lei Complementar nº 2.968 de 2019, em atenção ao ofício da Secretaria da Segurança Pública Polícia Militar do Estado de São Paulo (anexo) que solicita a possibilidade da realização da reforma do imóvel com recursos orçamentários do Poder Executivo Municipal, pois a Polícia Militar do Estado de São Paulo não possui dotação orçamentária específica para reforma de prédio cedido.

Matizada essa realidade, para melhor entendermos a presente matéria, mister adentrarmos algumas definições:

1. Os bens públicos se classificam em:

1.1 Desafetados (alienáveis, conforme os arts. 100 e 101, do Código Civil), também chamados de dominicais e;

1.2 Afetados, isto é, aqueles consagrados ou destinados a uma finalidade. Estes são inalienáveis (inalienabilidade não absoluta), classificando-se (consoante dispõe o art. 99, do Código Civil) em (1.2.1) bens de uso comum e (1.2.2) de uso especial.

2. Independente de suas classificações (bens de uso comum, de uso especial ou dominial), por simples, esses bens podem ser utilizados pela pessoa jurídica de Direito Público a que pertencem.

3. Contudo, a doutrina majoritária alude que caso o uso desses bens seja direcionado a terceiros, haverá a necessidade dos seguintes instrumentos públicos (possibilidade quinária, a depender da hipótese): (3.1) A autorização de uso, (3.2) A permissão de uso, (3.3) A cessão de uso, (3.4) A concessão administrativa de uso e a (3.5) concessão de direito real de uso.

4. Hely Lopes Meirelles bem conceitua esses instrumentos jurídicos (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490):

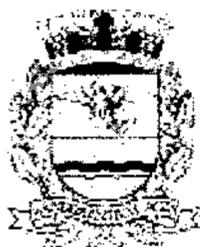
“Autorização de uso – é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

(...)

Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem 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



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado.

Trata-se, apenas, de transferência de posse do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração proprietária com o domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo de cessão.

A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço.

Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal para essa transferência de posse.

(...)

Concessão de uso – é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica.

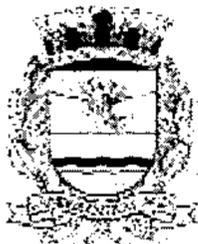
(...)

Concessão de direito real de uso – é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.”.

5. São exemplos dos referidos institutos de Direito Público³:

- 5.1 Autorização de uso: autorização para depósito de materiais em via pública, a interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias, a ocupação de terrenos baldios e outras utilizações de caráter transitório e irrelevante para o Poder Público;
- 5.2 Permissão de uso: quando não se insere à afetação principal do bem, mas proporciona serventia e comodidade para a comunidade, aproximando-se, assim, a um serviço de utilidade pública, como são os casos de da Permissão de Uso para instalação de cafés ou quiosques para venda de lanches em uma praça, ou de banca de jornal em hall de um edifício público;
- 5.3 Cessão de uso: arrimada no Decreto-lei nº 9.760/46, arts. 64, §3, 125 e 126, complementado pelo Decreto-lei nº 178/67, é ato de outorga de bens dominicais que, segundo referidos diplomas legais, se faz mediante termo ou contrato, sempre gratuito, por prazo determinado, a cargo dos Estados, Municípios, entidades educacionais, culturais ou com finalidades

³ <https://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf> acessado em 23/06/2020.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

sociais, assim como por particulares, neste caso somente quando o imóvel se destinar a aproveitamento econômico de interesse nacional (conforme normatização). Hely Lopes Meirelles adverte, ainda, que a necessidade de autorização legislativa quando a cessão de uso se faça a outra esfera governamental.

5.4 Concessão de uso: é gênero, donde derivam:

5.4.1 a concessão administrativa de uso: é modalidade de uso de bem público menos precária que a Permissão, já que outorgada sob a forma contratual, utilizando-se, via de regra, de prazos alongados, que fornecem maior estabilidade ao procedimento. Isso também deriva da vedação do contrato por tempo indeterminado, consoante o § 3º, do art. 57, Lei nº 8.666/93. São exemplos caso a concessão para exploração agrícola ou industrial, de jazidas e fontes minerais, de autódromo, estádio ou ginásio de esportes. Vale-se, ainda, desse instituto quando a utilização outorgada ao particular coincidir com a afetação principal do bem, como boxes em mercados e bancas em feiras permanentes;

5.4.2 a Concessão de Direito Real de Uso: tendo como validade o Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, donde se enfeixou (por escolha legislativa) a hipótese da presente projeção e examinaremos com mais vagar nos próximos parágrafos.

6. Para os bens públicos chamados dominicais, parcela doutrinária aceita ainda relações típicas de direito privado, como locação, arrendamento e comodato. Nessa senda, socorremo-nos novamente dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., 2001, p. 489):

“A locação é contrato típico do Direito Privado, onde as partes devem manter equivalência de situações nos direitos e obrigações que reciprocamente assumirem. Por isso, se conceitua a locação como ato bilateral perfeito, oneroso, cumulativo e consensual. Ora, no Direito Administrativo jamais se poderá traspassar o uso e gozo do bem público com as características de locação civil porque implicaria renúncia de poderes irrenunciáveis da Administração, para que ela viesse a se colocar em igualdade com o particular, como é da essência desse contrato no campo do Direito Privado.”.

7. Por sua vez, Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 9 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002; p. 902) afirma que “o Poder Público sempre deve preferir a adoção das formas regidas pelo direito público, tendo em vista que, em última análise, o uso incide sobre bens do domínio público”, conquanto também refira a



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

existência de mecanismos de Direito Privado manejáveis pelos entes públicos titulares dos bens para transferir a posse direta, sem alteração de propriedade.

8. Como cediço, a Administração usufrui de prerrogativas e privilégios decorrentes dos poderes de império e de polícia, que lhe permitem verificar a todo tempo:

8.1 a correta utilização do bem por terceiro (em conformidade com os termos acordados), e se inexistente, assim, danos ao respectivo bem;

8.2 se há total observância dos interesses públicos primário e secundário.

9. E pode, por consequência, alterar unilateralmente as condições de uso, como localização, remuneração e prazo, bem como rescindir unilateralmente como forma de sanção pelo descumprimento das obrigações impostas ao usuário desse bem e/ou quando tal uso se revelar contrário ao interesse público.

10. E essas prerrogativas são indisponíveis, irrenunciáveis e inconfundíveis com os institutos de direito privado.

11. É vedada e padeceria de severo ilogismo, portanto, a decisão do Administrador Público, por exemplo, que optasse por institutos do Direito Civil, quando dispõe a si, com amplas vantagens, de instrumentos mais adequados, típicos da seara pública, à gestão dos indigitados bens públicos.

12. Noutro tópico, assim reza o art. 1.225, do Código Civil pátrio:

“Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

XII - a concessão de direito real de uso; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

XIII - a laje. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).” (grifamos).

13. Ademais, o inciso IX, do art. 1473, do Código Civil prevê que a Concessão de Direito Real de Uso pode ser objeto de hipoteca, sob a



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

condição de que seja limitada ao prazo fixado para duração da concessão (art. 1473, § 2º, CC).

14. Por sua vez, a Lei 11.481/2007 incluiu no art. 22, § 1º, III da Lei 9.514/1997, que o direito real de uso pode ser objeto de alienação fiduciária, limitada esta ao tempo de duração da concessão (art. 22, § 2º, Lei 9.514/1997).

15. Conforme se depreende do Decreto-Lei 271/1967 (norma de regência desta), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) detém as seguintes características:

15.1 **Destinação:** para bens públicos ou particulares (art. 7º);

15.2 **Remunerada ou gratuita** (art. 7º);

15.3 **Prazo:** por tempo certo ou indeterminado (art. 7º);

15.4 **Finalidades:** "regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas". A Lei 11.481/2007 ampliou esses objetivos sociais (art. 7º);

15.5 **Instrumento:** contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo (art. 7º, § 1º);

15.6 **Publicidade, efetivação e cancelamento:** inscrita e cancelada em livro especial do registro imobiliário (art. 7º, § 1º);

15.7 **Obrigações:** desde a inscrição da CDRU, o concessionário fruirá do bem para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas (art. 7º, § 2º);

15.8 **Resolução:** resolve-se antes do prazo final se o concessionário der ao imóvel uma destinação diversa da estabelecida no contrato, perdendo, neste caso, as benfeitorias (art. 7º, § 3º);

15.9 **Transmissão:** transfere-se por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, exceto se o contrato dispor de forma diferente (art. 7º, § 4º);

15.10 **Abrangência espacial:** permitida a concessão de uso do espaço aéreo e da superfície (art. 8º).

16. Embora sejam inafastáveis, *ex legis* e, presumíveis, portanto, a todo tempo, ao incluir o artigo 4ºA na Lei Complementar nº 2.968/2019 a projeção, por coesão e clareza ao texto, deveria referir as obrigações dispostas no § 2º, do art. 7º, do Decreto-Lei 271/1967, sob pena



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

do texto “em aberto” arrojando conotação de que “a Prefeitura poderá reformar o prédio concedido mesmo durante o período de vigência da respectiva concessão” (CDRU).

17. Para evitar dubiedade e não deixar margem interpretativa (o que é repreensível), esta Comissão permanente apresenta emenda modificativa ao texto do referido *caput* do art. 4ºA, aduzido pelo art. 2º da projeção em exegese.

18. Noutro giro, acolhida a emenda modificativa, ora apresentada, o projeto não lesará o estatuído no art. 195 da Carta Magna, no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25 da Constituição Bandeirante⁴.

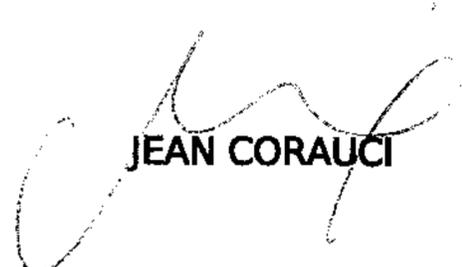
Estão obedecidos, portanto, os critérios de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, e o **PARECER DESTA COMISSÃO É FAVORÁVEL ao projeto de lei complementar em análise**, pugnando-se que seja votada pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 23 de junho de 2020.


MARINHO SAMPAIO

ISAAC ANTUNES
Presidente


MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Vice-Presidente/Relator


JEAN CORAUCI

MAURÍCIO GASPARINI

⁴ TJSP: ADI nº 2083683-08.2017.8.26.0000 e ADI nº 2160527-96.2017.8.26.0000.