

P A R E C E R

Nº 3365/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Permissão de uso de bem imóvel de propriedade do município à associações sem fins lucrativos. Lei nº 13.019/2014 (MROSC). Chamamento Público. Desnecessidade de autorização legislativa.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, os Projetos de Lei nº 153/2023, 140/2023, 158/2023, 160/2023 e 157/2023 e solicita parecer jurídico a respeito do seguinte:

Todos os projetos encaminhados tratam de matéria análoga, sobre autorização legislativa para outorga de permissão de uso de imóvel de propriedade do município. A matéria já foi objeto de parecer do IBAM (Parecer nº 1237/2023) ao analisar o Projeto de Lei nº 43/2023, que possui objeto análogo. Este projeto foi objeto de recurso pelo Poder Executivo. Assim, solicito que no momento da análise dos novos projetos encaminhados, o recurso do Poder Executivo apresentado também seja objeto da análise, bem como, o Art. 2º da Lei Municipal nº 4.577/2017 e o Art. 126 da Lei Orgânica Municipal, que dispõem sobre autorização legislativa para outorga de permissão de uso.

RESPOSTA:

Todos os projetos de lei acostados à consulta versam sobre a **permissão de uso de imóvel de propriedade do município para**

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Associações. Nesse sentido, aplica-se o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e, como instrumentos de formalização, institui os termos de colaboração e de fomento (Lei nº 13.019/2014). Corrobora com isso o disposto no art. 2º da Lei (M) nº 4577/2017.

Os bens públicos pertencem à coletividade e seu uso deve atender ao interesse primário desta. Tais bens são submetidos a regime jurídico próprio, em que preponderam as regras de direito público, destinadas a proteger e garantir o bom uso desse patrimônio.

Existente interesse recíproco em regime de mútua cooperação (art. 1º c/c art. 35, "b" da Lei nº 13.019/2014) entre entidade privada sem fim lucrativo, definida na forma do art. 2º, I, "a" (e que não se enquadre no art. 3º e 84, parágrafo único), com ou sem transferência de recursos, deverá ser observado o regramento instituído pela Lei nº 13.019/2014, que impõe, como regra, a realização de chamamento público.

Com efeito, consoante art. 29 (*in fine*) em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, fundamental que o respectivo **chamamento público** observe o disposto nessa Lei. Vejamos:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

É possível, contudo, que haja dispensa ou inexigibilidade do chamamento (arts. 30 e 31), hipóteses que deverão ser formalmente

justificadas pelo administrador público (art. 32) e atender aos demais requisitos da Lei nº. 13.109/2016. Para maiores esclarecimentos sobre a matéria, vide pareceres IBAM nºs 3028/2017 e 3171/2017, dentre outros.

Não sendo hipótese de celebração de tais instrumentos, quanto aos atos de disposição em geral de bens públicos a terceiros, a sua disponibilização também deve ser franqueada a todos os interessados, na forma da lei aplicável, com a devida publicidade, em condições de igualdade, sendo absolutamente vedada concessão de benefícios injustificados a particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

Desta forma, não há espaço para ação discricionária do administrador público. Conforme assinalado em precedentes deste Instituto, baseado nas lições de Marçal Justen Filho:

[...] a outorga de uso de bem público deve estar submetida à licitação em função da aplicação do chamado princípio do dever geral de licitar, insculpido no art. 37, XXI, da CRFB/88. Além disso, não foi informado o interesse público a ser atingido com a medida, o que deve nortear toda a atividade administrativa. Cabe alertar, neste sentido, que o desvio de finalidade na utilização de bens públicos configura ato de improbidade administrativa, conforme art. 10, II, IV, V da Lei nº 8429/92, punível na forma do art. 12 da mesma norma. (Parecer IBAM nº 0044/2014)

Em suma: a desejada avença não depende da edição de lei autorizativa, mas sim de estrita observância dos ditames da Lei 13.019/2014, diante do que as proposições submetidas a exame não reúnem condições para validamente prosperar.

Isto posto, passamos à análise do art.2º da Lei (M) nº 4.577/2017 (Dispõe sobre a Permissão de Uso de imóveis de propriedade do Município às entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, e dá outras providências) e do art. 126 da Lei Orgânica Municipal:

Lei (M) nº 4.577/2017, Art.2º A Permissão de Uso somente será outorgada a título precário, **mediante autorização legislativa.**

§ 1º Será permitida a outorga de Permissão de Uso de imóveis de propriedade do Município, por prazo determinado de 30 (trinta) anos, prorrogável por igual período, às entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, a critério da Administração Pública Municipal, mediante interesse público municipal devidamente justificado, desde que tenha por finalidade a implantação de equipamentos públicos para atendimento da coletividade. (Redação dada pela Lei nº 4984/2021).

§ 2º A outorga de Permissão de Uso de que trata esta Lei deverá ser precedida de Chamamento Público, nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, quando se tratar de celebração de parcerias com organização da Sociedade Civil por meio de termo de colaboração ou de fomento. (Redação dada pela Lei nº 4632/2018)

LOM, Art. 126. As concessões, **permissões** ou autorizações de próprios municipais para construção (edificação) poderão ser outorgadas, **mediante autorização legislativa**, desde que: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/2000)

I - comprove, devidamente justificado, o interesse público; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/2000)

II - conste o prazo de concessão, permissão ou autorização; e (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/2000)

II - a iniciativa seja do Poder Executivo. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 16/2000)

Note-se que os dispositivos transcritos exigem lei autorizativa para um ato de gestão do poder executivo, em flagrante violação ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Para maiores explicitações acerca do tema, recomendamos a leitura do

Parecer/IBAM nº 3314/2023.

Não obstante, fato é que os dispositivos mencionados gozam de presunção de legitimidade e constitucionalidade. Nessa esteira, enquanto não adotadas as devidas providências para extirpar os dispositivos do ordenamento jurídico local, devem ser observados.

Dentro desse contexto, não vislumbramos óbices no regular prosseguimento dos PLs objetos dessa consulta, alertando para a necessidade de adequação da legislação local.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 2023.