

PARECER Nº 495/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 12.145/2022

Autoria: Poder Executivo

Assunto: Projeto de Lei que: “*DISPÕE SOBRE CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”. (Mensagem nº 072/2022)

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Prefeito ingressa em plenário com o projeto de lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto de lei tem por objetivo, nas palavras do alcaide municipal (fls. 03/04):

“A presente proposta tem por **objetivo autorizar o Chefe do Poder Executivo Municipal a formalizar cessão de uso de bem público com o Estado de Mato Grosso**, para fins de instalação no local da **Companhia Independente de ondas e Ações Intensivas e Ostensivas da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso**.”

A instalação da Companhia no local contribuirá de forma relevante para o **policciamento ostensivo da Capital** do Estado de Mato Grosso, evidenciando o interesse público na proposta. Salientamos que a escolha do imóvel, fora realizada de forma estratégica pelo próprio Comando Geral da Polícia Militar.

Conforme doutrina especializada a **Cessão de uso é o instrumento utilizado para formalizar a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão público para outro**, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado, tratando de evidente ato de colaboração entre órgãos públicos.

Diante da própria natureza das atividades desenvolvidas pelo órgão beneficiário da cessão, resta evidenciado o interesse público na



concretização da pretensão, posto que a segurança da população resta fortalecida com tal ação.

(...)

Diante do exposto, emerge cristalina a possibilidade do Município de Cuiabá, através de iniciativa do Prefeito Municipal, propor a presente proposta de lei que trata sobre cessão de uso de bem público, a teor das disposições constantes no ordenamento jurídico municipal, especificadamente na Lei Orgânica do Município, bem como a **presença de evidente interesse público** na hipótese.”

O processo legislativo está instruído com:

1) Memorial Descritivo da Área Objeto da Cessão (fls. 06/12);

2) Excertos do Procedimento Administrativo que embasou análise meritória deste projeto de lei (fls. 13/15);

3) Termo de Cessão de Uso de Imóvel Público (fls. 23/29).

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

Prevê a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

CAPÍTULO II

DA COMPETÊNCIA

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre



outras, as seguintes atribuições:

(...)

e) dispor sobre administração, utilização e alienação **de seus bens;**

(...)

Seção V

Do Processo Legislativo

Art. 23. O **processo legislativo municipal** compreende a elaboração de:

(...)

III - leis ordinárias;

(...)

Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, **ao Prefeito** e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 **Ao Prefeito, como chefe da administração**, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

(...)



**CAPÍTULO VI
DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL**

Art. 75 Integram o Patrimônio do Município os bens móveis e imóveis, direitos e ações que, por qualquer título, lhe pertençam.

Parágrafo único. O Palácio Alencastro é bem público inalienável.

Art. 76 *Cabe ao Prefeito a administração do Patrimônio Municipal,* respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados, em seus serviços.

(...)

Art. 79 *O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, se o interesse público o justificar.* [\(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 33, de 27 de maio de 2014\)](#)

§ 1º *A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominial far-se-á mediante contrato precedido de autorização legislativa e licitação, dispensada esta, por Lei, quando o uso se destinar a* concessionária de serviço público e entidades assistenciais, **ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.** [\(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 33, de 27 de maio de 2014\)](#)

§ 2º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§ 3º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias.

O **artigo 79 da Lei Orgânica do Município** é a pedra de toque para entender a questão jurídica do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, pois trata precisamente do instituto conhecido pelos estudiosos por **Cessão de Uso**.

Segundo abalizada doutrina de **Hely Lopes Meirelles** (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª



edição, 2007, p. 528/529.):

“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 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.”

Outra não é a opinião de **José dos Santos Carvalho Filho** (Manual de Direito Administrativo. 11^a ed., ver., amp. e atual. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris 2004, p. 947.):

“Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade. A grande diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem se fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário.

(...)

A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de **“termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”**. **O prazo pode ser determinado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido.** Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos. **Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade**, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente.”

Fundamental destacar que a **CESSÃO DE USO NÃO É UMA FORMA DE ALIENAÇÃO DO BEM, pois há a transferência apenas da posse temporária da coisa e nunca da propriedade e/ou domínio** daquele determinado bem público.

Nas lições angulares de **Hely Lopes Meirelles** (*doutrina citada anteriormente*):

“Como bem ponderou **Caio Tácito**, 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. 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 da cessão.** Assemelha-se ao comodato do Direito Privado, mas é instituto próprio do Direito Administrativo, (...)"

Logo, **por não se tratar de alienação de bem público municipal, não é cabível o artigo 78 da Lei Orgânica de Cuiabá,** pois ali estão colocadas taxativamente as hipóteses de alienação de bem público municipal.

E, sendo assim, **NÃO É NECESSÁRIA AVALIAÇÃO PRÉVIA para o Poder Executivo Municipal dispor sobre o bem,** vejamos:

Art. 78 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, **será sempre precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos casos de:

a) doação, devendo constar do contrato dos encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato; (*Liminar T.J.*).

b) permuta.

(...)

Ademais, em relação ao **prazo da cessão, o órgão ou entidade cedente deverá estabelecê-lo atrelado à finalidade de uso pretendida, com base em critérios correlatos à sua destinação,** e compatíveis com a vida útil do bem, não podendo, por corolário, ultrapassar o prazo máximo do convênio ou programa de interesse público ao qual se vincula.

Importa consignar, ainda, que **é da competência do dirigente máximo do órgão concedente a assinatura do Termo de Cessão de Uso, e as escolhas discricionárias inerentes, cabendo a este Parlamento apenas a autorização legal.**

Após, insta lembrar que **o instituto deverá ser utilizado sempre na persecução de um interesse público previamente definido, sendo certo que os bens imóveis de propriedade do Município terão seu uso vinculado, exclusivamente, à finalidade descrita no respectivo termo, sob pena de extinção do ajuste, não cabendo ao Cessionário indenização de qualquer ordem.**



A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) *competência privativa*; b) *competência concorrente*; c) *competência suplementar*.

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria às competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados e a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Assim prevê o texto constitucional, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Pode-se destacar que o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais, nos termos do artigo acima citado, ainda o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses, ou seja, possui competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local.

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo, novamente, **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais”. (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122).

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas



situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros).

Por fim, ressaltamos que o projeto de lei em comento cumpre todos os requisitos formais: **iniciativa; competência para dispor da matéria, etc. estando em consonância com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.**

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto não está totalmente de acordo com a Lei Complementar 095/1998 que, de acordo com o **art. 5º** dispõe que a Ementa de um projeto de lei deve conter de forma resumida o **objeto da lei**, e o modo como a Ementa se apresenta não é possível identificar de que cessão se trata, merecendo, portanto uma emenda de Redação na Ementa:

EMENDA DE REDAÇÃO – EMENTA:

DISPÕE SOBRE CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL PARA O ESTADO DE MATO GROSSO PARA UTILIZAÇÃO PELA POLÍCIA MILITAR/MT E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

4. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, opinamos pela aprovação.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA DE REDAÇÃO.

Cuiabá-MT, 1 de setembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320039003300350039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 02/09/2022 09:04

Checksum: **9597EBC4606342FB4B63A32170C5BBA55594D5E1D077DD77594904BE058E77E4**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003300350039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

