

Folha de Informação nº 501

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/10/17

Vanda Maria F. Carvalho
RP: 689.000.000
SNUC/AT/ISA

INTERESSADO: Serviço Social do Comércio - SESC

ASSUNTO : Cessão de área municipal.

Informação nº 020/2017 - PGM-AJC

(SIMPROC 60 21 15 001)

**COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhor Procurador Assessor Chefe**

O Serviço Social do Comércio formulou o pedido inicial de doação de imóvel municipal, localizado na rua Xavier Curado, para estender as atividades da sua unidade denominada SESC Ipiranga, implantando "uma recreação comunitária, aberta a toda a população, com um conjunto de equipamentos lúdicos, integrado e rodeado por uma área verde, representando uma nova opção de lazer aos moradores dessa grande região do Município", além de expandir e oferecer atividades ao público frequentador do Centro da Terceira Idade do bairro (fls. 03/04).

Posteriormente, a pretensão inicial de doação foi substituída pelo pedido de concessão administrativa de uso pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos (fls. 274).



Folha de Informação nº 502

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17

Vanda Maria Carvalho
RP: 000000000
SPLG: 000000000

Nesse sentido, após a instrução inicial realizada, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 300/16 (fls. 450/460), ora em tramitação (fls. 461).

Na sequência, promovida a instrução complementar de fls. 489 e seguintes, o assunto foi submetido à Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, que deliberou recomendar ao senhor Prefeito a outorga da concessão, condicionada à análise da viabilidade jurídica da proposta pela Procuradoria Geral do Município (fls. 499).

Daí a remessa dos autos à PGM, instruído com a minuta de escritura de fls. 493/496.

Assim, convém examinar, em primeiro lugar, a situação do imóvel, com cerca de 3.200,00m², indicado na planta de fls. 329. Em seguida, poderão ser analisados os demais aspectos da pretendida concessão.

Trata-se de imóvel formado pelas áreas indicadas no croqui 301232 de fls. 33, com origem em desapropriações realizadas para a complementação do *Parque do Ipiranga* (v. fls. 74). SVMA, no entanto, que administra o parque, atualmente denominado *Parque Independência*, informou que não existem estudos nesse sentido (fls. 265, último parágrafo e 268). Por outro lado, conforme manifestações anteriores da PGM a respeito do assunto, desde que o imóvel receba uma destinação pública, geradora de benefícios para a comunidade ¹, sem o favorecimento de pessoas de direito privado, pode ser admitida a cessão a terceiros do bem municipal desapropriado por utilidade pública pelo município (Ementas 11.153 e 11.366). ²

¹ Recurso Especial nº 570.483-MG

² Nesse sentido, existem diversas decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, como nos Recursos Especiais 868120, 819772, 814570 e 866651, dentre outros, confirmando acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgaram não existir desvio de finalidade na cessão de área

Folha de Informação nº 503

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/97

Vanda Maria L. Carvalho
RF: 033896.800
ENJ.C. STUNSA

Seja como for, as respectivas cartas de sentença foram transcritas em 1967 e 1974, não existindo notícia a respeito do ajuizamento de ações de retrocessão ou qualquer outro questionamento acerca da matéria (fls. 39/40).

Vistoria realizada constatou a ocupação de trecho do imóvel municipal pretendido pelo Centro de Convivência da Terceira Idade "Profª Maria do Carmo Cesar Bevilaqua". Quanto ao espaço remanescente, foi relatada a sua ocupação por uma quadra de vôlei, um galpão, um playground e um jardim, tudo em comum com a área do SESC (fls. 37vº). Porém, não foi localizado qualquer ato de cessão ou transferência envolvendo o local (fls. 41).

O mencionado centro de convivência é um equipamento público, criado e denominado pelo Decreto nº 36.671/96 (fls.92), administrado pela Subprefeitura do Ipiranga (fls. 127/128), circunstância que levou SMADS a opinar, inicialmente, no sentido do indeferimento do pedido (fls. 132/138).

Ocorre que o SESC, alegando que foi responsável pela execução da edificação e benfeitorias do centro de convivência, informou que pretende absorver o atendimento aos idosos (fls. 226/227). A propósito do assunto, a Subprefeitura do Ipiranga confirmou a celebração de um termo de cooperação técnica com o SESC para o aprimoramento das atividades desenvolvidas no local, acrescentando que nada tem a opor à pretendida cessão, desde que incrementado o trabalho desenvolvido no imóvel (fls. 246).

desapropriada, cuja destinação inicial era a implantação de um parque ecológico, para a instalação de um polo industrial, um terminal intermodal de cargas rodoviário, um centro de pesquisas ambientais, um posto de abastecimento de combustíveis, um centro comercial e um restaurante/lanchonete, uma vez que ao bem foi dada destinação que atende ao interesse público, ainda que diversa da inicialmente prevista no decreto expropriatório.

Folha de Informação nº 504

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/10/17
Vanda Maria L. Carvalho
RF: 683.892.600
SNJ.G-ATUNSA

Diante desse quadro, parece-me que o DGPI deverá, preliminarmente, definir a situação do centro de convivência, esclarecendo especialmente se o serviço deverá continuar sendo prestado de forma descentralizada pelo SESC, caso em que o equipamento da Prefeitura deverá ser desativado.

Por outro lado, segundo PROJ, o local não é atingido por plano de melhoramento viário aprovado por lei ou estudos nesse sentido (fls. 143). SME, por sua vez, informou não ter projeto para o local (fls. 160). Já o DEUSO, embora não definindo conclusivamente o enquadramento da atividade, informou que os três grupos de atividades possíveis são permitidos no local, desde que observadas todas as exigências legais (fls. 477/478).

Quanto aos aspectos jurídicos, cabe enfatizar que a Lei Orgânica do Município admite o uso de bens públicos por terceiros mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir (art. 114, *caput*).

A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência (art. 114, § 1º), podendo a licitação ser dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado (art. 114, § 2º).

A própria LOM, contudo, considera de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, cultura e esportes, dentre outras (art. 114, § 3º).

A propósito do assunto, vale lembrar ainda a seguinte lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

 4

Folha de Informação nº 505

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17

Vanda Maria Carvalho
RF: 569.433.00
ENJG-ATUNSA

*"A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Esta assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Em conseqüência, a forma mais adequada é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, estabelecer o equilíbrio econômico do contrato e fixar as condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções. A fixação de prazo, além de ser uma garantia para o concessionário, sem a qual ele não aceitaria a concessão, é exigência legal que decorre da Lei nº 8.666, de 21-6-93, cujo artigo 57, § 3º, veda contrato com prazo indeterminado."*³

Quanto ao prazo do ajuste, a Lei Orgânica do Município não fixa parâmetros, tanto que breve exame das últimas concessões autorizadas revela a existência de diversos períodos de tempo, conforme cada caso concreto. De fato, a Lei nº 15.674/12 autorizou a outorga de concessão administrativa de uso de área pública à *Ação Social Largo 13* pelo prazo de 20 anos. Já a Lei nº 15.573/12 autorizou a outorga de concessão ao *Instituto Lula* pelo prazo de 99 anos.

³ Direito Administrativo, Editora Atlas, 8ª edição, p. 448.



Folha de Informação nº 506

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17

Vanda Maria A. Carvalho
RF: 602-0000
SNJ.G-ATUNSA

A Lei nº 15.414/11, por sua vez, autorizou a outorga de concessão à Associação Brasileira de Assistência e Desenvolvimento Social, antiga Sociedade Pestalozzi, pelo prazo de 50 anos. Pelo mesmo prazo de 50 anos, a Lei nº 14.861/08 autorizou a concessão à Fundação São Paulo, entidade mantenedora da PUC. Por outro lado, concessão à APAE foi autorizada pela Lei nº 14.860/08 pelo prazo de 30 anos. E a Lei nº 14.760/08 autorizou a concessão de área municipal ao Estado, pelo prazo de 50 anos, prorrogáveis por igual período, para a implantação da nova sede do Centro de Operações da Polícia Militar. Também por 50 anos foi autorizada, pela Lei nº 14.857/08, a outorga de concessão de uso de área municipal à Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

Assim, em consonância com a orientação da doutrina a respeito da matéria, parece-me que, na escolha da modalidade de cessão e, se for o caso, o prazo do ajuste, deverão ser considerados os investimentos que a entidade pretende realizar no local, informação não existente nos autos.

Aliás, o SESC afirma que foi responsável pela construção e reforma do prédio do centro de convivência (fls. 226). E o espaço de lazer já está implantado no espaço remanescente (fls. 37vº). Portanto, o DGPI deverá esclarecer se o interessado pretende realizar novos investimentos no local que justifiquem a outorga da concessão de uso pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos.

No PL 300/16, diga-se de passagem, consta a obrigação, para o concessionário, de apresentar, no prazo de 12 (doze) meses contados da lavratura da escritura de concessão de uso, os projetos e memoriais das edificações a serem executadas (fls. 454).



Folha de Informação nº 507

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/10/17

Vanda Maria L. Carvalho
RF: 588.820.000
SNJ.G-AT/0001

Por outro lado, o Decreto nº 52.201/11, ao regulamentar o assunto, admite a cessão de imóveis municipais a entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural, ambiental ou de assistência social para o desenvolvimento, dentre outras, de atividades culturais, bem como voltadas aos idosos, devendo o pedido contar com a prévia manifestação favorável das secretarias competentes, podendo também ser examinados pedidos para outros fins, desde que presente o interesse público, devidamente justificado pelo interessado.

No caso dos autos, a entidade requerente pode ser definida como sendo uma *entidade paraestatal* da espécie *serviço social autônomo*.

Com efeito, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, as *entidades paraestatais* "são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado." ⁴ Já os *serviços sociais autônomos* são especificamente "todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes *paraestatais de cooperação com o Poder Público*, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. São exemplos desses entes os diversos serviços sociais da indústria e do comércio (SENAI, SENAC, SESC, SESI, CENAFOR), com estrutura e organização especiais, genuinamente brasileiras." ⁵

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 13ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p.290..

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 315.



Folha de Informação nº 508

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17

Vanda Maria J. Carvalho
RF: 503
SNI/GG

Pois bem, conforme informações juntadas aos autos, o SESC resume as suas atividades em três linhas: (1) cultura e lazer, (2) recreação e atividades esportivas, (3) além da linha de ação socioeducativa, voltada à assistência e à saúde (fls. 306).

Acontece que, embora as ações da entidade alcancem a população em geral (fls. 355/358), o seu público prioritário é formado pelos comerciários e seus dependentes (fls. 307 e 355/358). Daí a necessidade da fixação de contrapartidas, que foram oferecidas (fls. 297/298 e fls. 305/308) e consideradas inicialmente suficientes por SMC (fls. 313) e SEME, sem prejuízo de sua oportuna definição e quantificação (fls. 491/492). SME, por sua vez, apresentou contrapartidas específicas (fls. 401). Já SMS enfatizou que as ações propostas encontram-se em consonância com os programas que integram a rede de atenção básica do município de São Paulo (fls. 381/382).

Assim, no PL nº 300/16 foram incluídas apenas as contrapartidas previstas no artigo 4º do texto em tramitação, embora com a ressalva de que caberá ao concessionário cumprir aquelas estabelecidas pelas secretarias municipais competentes quando da celebração do respectivo contrato (fls. 454/455). Na minuta de escritura, porém, foi reproduzido o mesmo dispositivo, sem a definição das contrapartidas específicas (fls. 494vº).

Portanto, parece-me que as secretarias competentes deverão definir contrapartidas claras e específicas, envolvendo não apenas a área pública como as instalações de propriedade do SESC. Nesse sentido, parece-me que deverá ser incluído, no caso de eventual cessão, o propósito declarado pelo SESC na inicial, envolvendo a obrigação de manter no local "uma recreação comunitária, aberta a toda a população, com um conjunto de equipamentos lúdicos, integrado e rodeado por uma área verde", além da expansão das atividades do Centro da Terceira Idade do bairro (fls. 03/04).

Folha de Informação nº 509

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17

Vanda Maria V. Carvo
RF: 502-13.0.00
SNJ.GATUNGA

Quanto à Lei nº 14.652/07, com a redação conferida pela Lei nº 16.373/16, dispensa do pagamento de remuneração mensal pelo uso de áreas públicas as entidades que prestem relevantes serviços sociais e culturais, devidamente propostos e avaliados pela secretaria municipal competente. A lei também determina que a entidade dispensada da onerosidade, cuja ocupação de áreas pública venha a ser regularizada, fica liberada do pagamento de indenização pelo uso pretérito.

Finalmente, no caso de acolhimento da pretensão, deverá constar do respectivo instrumento dispositivo obrigando o concessionário a observar as normas que versam sobre a segurança e regularidade das edificações, bem como os parâmetros de uso e ocupação do solo e demais condições de instalação previstos na legislação aplicável ao local (Informação nº 1.123/2016-PGM.AJC).

Com o exposto, recomendo a devolução dos autos ao DGPI para prosseguimento.

São Paulo, 06/01/2017.

[Handwritten Signature]
**RICARDO GAUCHE DE MATOS
PROCURADOR ASSESSOR - AJC
OAB/SP 89.438
PGM**

De acordo.

São Paulo, 10/01/2017.

[Handwritten Signature]
**TIAGO ROSSI
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC
OAB/SP 195.910
PGM**

Folha de Informação nº 510

do processo nº 2006-0.149.075-0

em 11/01/17
Vanda Maria L. Carvalho
RF: 00000000
ENJ. QUINA

INTERESSADO: Serviço Social do Comércio - SESC

ASSUNTO : Cessão de área municipal.

Cont. da Informação nº 020/2017 – PGM.AJC

(SIMPROC 60 66 60 010)


DGPI G


Senhora Diretora

Restituo estes autos com a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva da Procuradoria Geral do Município, que acompanho.

Mantidos os acompanhantes mencionados às fls. 498.

São Paulo, 11 / 01 / 2017.


RICARDO FERRARI NOGUEIRA
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 175.805
PGM


RGM / TR
PA149075-SESC